



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 18 octobre 2017

Publication : 22 mars 2018

Public

GrecoEval 4Rep(2017)2

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION FÉDÉRATION DE RUSSIE

Adopté par le GRECO à sa 77^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE.....	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LÉGISLATIF	10
RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES MATÉRIELS	13
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	16
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	16
<i>Cadeaux</i>	17
<i>Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)</i>	18
CONTRÔLE ET APPLICATION DE LA LOI	21
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	27
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	28
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE	28
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	39
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÉGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	40
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	42
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	42
CONTRÔLE ET APPLICATION DE LA LOI.....	46
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	51
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	51
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI.....	51
<i>CONDITIONS DE SERVICE</i>	53
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	53
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÉGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	55
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	56
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	56
<i>Cadeaux</i>	57
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	58
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	58
CONTRÔLE ET APPLICATION DE LA LOI.....	59
FORMATION ET SENSIBILISATION	61
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	63

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité des systèmes en vigueur en Fédération de Russie pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Ainsi qu'il ressort des précédents rapports du GRECO sur la Fédération de Russie, la corruption est depuis longtemps dans le pays un problème à la fois grave et répandu. Les autorités ont elles-mêmes reconnu le besoin de s'attaquer de front à la corruption et ont d'ores et déjà pris un certain nombre de mesures dans ce but, telles que l'adoption de plusieurs plans d'action national contre la corruption, la création du Comité présidentiel de lutte contre la corruption et un certain nombre de réformes législatives. Cependant, il y a une prise de conscience et des attentes grandissantes de la part du grand public en matière de lutte contre la corruption. Le présent rapport montre que la Fédération de Russie doit maintenir ses efforts dans les domaines couverts ici.

2. S'agissant des membres de l'Assemblée nationale, si un certain nombre de garanties significatives sont déjà en place, il demeure néanmoins des questions cruciales auxquelles il est urgent de répondre. Il doit être remédié à l'absence de codes d'éthique applicables aux membres de la Douma d'État et le Conseil de la Fédération sans délai ; ils constituent en effet un point de repère utile pour éviter et désamorcer les situations de conflits d'intérêts auxquels font face les parlementaires. La transparence du processus législatif devrait également être renforcée, et ce en généralisant la pratique des consultations publiques déjà en place pour les projets de loi émanant de l'exécutif, aux projets de lois examinés par l'Assemblée nationale et en facilitant l'accréditation des médias. S'agissant des déclarations de revenus, dépenses, biens et passif qui doivent être produites par les membres de l'Assemblée nationale, il serait aussi important d'accroître leur transparence, par exemple en dévoilant les sources de leurs revenus, et d'augmenter leur responsabilité des parlementaires vis-à-vis du public et par là même de renforcer la confiance publique. Cela devrait aller de pair avec un mécanisme de contrôle de ces déclarations plus fort qu'actuellement, afin de contrôler plus en profondeur lesdites déclarations, un renforcement de leur transparence et des sanctions adaptées à la gravité des différentes formes d'infractions, de la plus légère à la plus grave. Des orientations plus développées devraient être préparées afin de s'assurer qu'aucun cadeau ne soit accepté par des membres de l'Assemblée nationale dans un cadre professionnel ou privé qui puisse faire planer un doute sur le fait que leur vote est animé par l'intérêt général.

3. Le pouvoir judiciaire est aussi affecté par des comportements corrompus, aussi des efforts marqués ont-ils été faits au fil du temps par les autorités russes pour y faire face. L'indépendance judiciaire, y compris d'autres organes de l'État, demeure une préoccupation d'ordre général. Le présent rapport identifie un certain nombre de domaines dans lesquels il serait crucial de renforcer la prévention de la corruption parmi les juges. La procédure de recrutement nécessite d'être amélioré afin d'assurer qu'un plus fort accent soit mis sur les qualités éthiques et d'intégrité des candidats aux fonctions de juge. Il est important que les contrôles d'intégrité utilisés pour la sélection, le recrutement et la promotion des juges se fondent sur des critères objectifs et se déroulent de telle façon que l'indépendance du judiciaire soit préservée, ce qui signifie aussi de réduire l'influence de l'exécutif dans le processus menant à la nomination des juges. Il serait aussi important de renforcer l'indépendance des juges de paix, qui en tant que juge de première instance font face à la majorité des litiges, en leur assurant un mandat d'une durée appropriée. Par ailleurs, il serait important, par principe, de remettre au cœur du code de déontologie judiciaire la question des conflits d'intérêts et la ligne à tracer entre intérêts publics et privés, ainsi que donner des orientations plus précises sur les situations dans lesquelles les juges se voient offrir des cadeaux et autres avantages. Cela permettrait également de donner un important signal au grand public, renforçant leur confiance en l'impartialité du système judiciaire.

4. Le ministère public joue un rôle central dans la lutte contre la corruption en Fédération de Russie. Le fait que cette profession observe une hiérarchie et une discipline strictes signifie que la lutte contre la corruption apparaît davantage effective et de nombreux règlements internes ont été adoptés dans ce but. Cela étant, des cas de corruption impliquant des procureurs surviennent malgré tout et le présent rapport met à jour des faiblesses dans certains domaines, auxquelles il doit être remédié afin de renforcer la prévention de la corruption au sein du ministère public. L'accès à la profession devrait être rendue plus transparente, en particulier vis-à-vis des candidats qui possèdent l'expérience professionnelle nécessaire mais ne viennent pas des rangs du ministère public ; cela passerait une procédure de recrutement ouverte et des critères objectifs et prédéfinis. S'agissant de l'allocation des affaires, des améliorations seraient souhaitables, en mettant en place des critères objectifs pour la répartition des affaires entre procureurs, en s'assurant que la distribution des affaires se fasse de manière équitable et, de manière cruciale, en garantissant une répartition exempte de toute influence indue. Des orientations pratiques seraient aussi nécessaires pour réaffirmer l'obligation de déclarer les cadeaux reçus, notamment dans les situations ambiguës allant au-delà du strict exercice des fonctions de ministère public. Enfin, il est important que le ministère public, qui est relativement clos et repose sur une structure hautement hiérarchique, soit responsable vis-à-vis du public. Cela semble d'autant plus important en ce qui concerne les procédures disciplinaires contre les procureurs, afin que lesdites procédures soient perçues comme équitables et efficaces par le grand public.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. La Fédération de Russie a adhéré au GRECO en 2007. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints du GRECO (en décembre 2008) et du Troisième Cycle (en mars 2012). Les rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site internet du GRECO (www.coe.int/greco).

6. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec ses précédents travaux, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation – principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice – du Deuxième Cycle d'Évaluation – qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique – et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment des parlementaires, des juges et des procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

7. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

8. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient élus ou nommés. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase préjudiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

9. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO a utilisé les réponses au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2016) 4F) envoyées par la Fédération de Russie, ainsi que d'autres données, notamment des informations reçues de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Fédération de Russie du 28 au 31 mars 2017. L'EEG était composée de M. Manuel ALBA NAVARRO, Secrétaire de la Chambre des députés (Espagne), M^{me} Anita LEWANDOWSKA, juge, chef de la division civile au tribunal d'arrondissement de Varsovie-Zoliborz à Varsovie (Pologne), M. Xenophon PAPARRIGOPOULOS, avocat, membre du Service scientifique du Parlement hellénique (Grèce) et M. Georgi RUPCHEV, expert d'État, Direction de la coopération internationale et des affaires européennes, ministère de la Justice (Bulgarie). L'EEG a reçu l'assistance de M. Gianluca ESPOSITO, Secrétaire exécutif du GRECO, de M. Björn JANSON, Secrétaire exécutif adjoint du GRECO et de M. Gerald DUNN du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a été reçue par le Bureau du Procureur général. Elle a mené des entretiens avec des membres et d'autres représentants des deux chambres de l'Assemblée fédérale de Russie (Parlement), à savoir le Conseil de la Fédération et la Douma d'État : les commissions respectives de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération exerçant un contrôle sur l'authenticité des informations concernant les revenus, les biens et le passif lié aux biens des membres du Parlement ; le comité de la Douma d'État chargée de la sécurité et de la lutte contre la corruption ; la commission de la Douma d'État chargée de

l'éthique parlementaire ; le comité de la Douma d'État sur la réglementation et l'organisation de l'activité parlementaire ; et le comité du Conseil de la Fédération chargé du règlement de la Chambre et de la gestion des performances parlementaires. Les experts de l'EEG se sont en outre entretenus avec des représentants de la justice : des juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, du Tribunal régional de Moscou, du Tribunal de Podolsk, de la 9^e Cour d'appel et d'arbitrage, de la Cour d'arbitrage du district nord-ouest, et de la Cour d'arbitrage de Moscou, ainsi que des responsables des secrétariats de la Cour suprême (chef du secrétariat et responsables du département de la justice), de la Cour constitutionnelle, du Tribunal régional de Moscou et du Tribunal de Krasnogorsk, et des membres du Conseil des juges. L'EEG a aussi rencontré des représentants de l'Université d'État de justice et d'autres universitaires. Elle s'est en outre entretenue avec des responsables du Bureau du Procureur général, notamment avec le premier adjoint du Procureur général, M. Alexander BUKSMAN, et avec des représentants de l'Académie du Bureau du Procureur général. De plus, l'EEG a rencontré des représentants du Bureau exécutif du Président de la Russie ainsi que des représentants du comité d'enquête de la Fédération de Russie. Les réunions organisées par l'EEG comptaient également des représentants de la société civile, plus précisément de Transparency International Russie, du comité national de lutte contre la corruption, du Centre pour la lutte contre la corruption dans les instances gouvernementales, de l'Union russe des industriels et des entrepreneurs, de l'Association panrusse des entreprises, de l'Organisation panrusse de la Chambre fédérale des avocats, et de l'Association des avocats de Russie, ainsi que des représentants des médias (agences de presse Interfax et Russia Today, Bulletin de l'expertise anticorruption, Telekanal Russia, Lenta.ru, et le centre « First Anti-Corruption Media »).

11. L'objectif principal du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités russes pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et en formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités russes, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organes chargés d'adopter les mesures requises. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

12. Le GRECO a conclu dans son rapport de Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation que la corruption est un phénomène répandu et systémique en Fédération de Russie ; la corruption touche l'ensemble de la société, notamment l'administration publique et les institutions publiques mises en place pour lutter contre la corruption comme les organes de répression et la magistrature. Dans son addendum au rapport de conformité, qui a conclu les Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation, le GRECO reconnaissait que la Fédération de Russie avait pris un certain nombre de mesures pour améliorer la situation, notamment par le biais de réformes législatives et en centralisant les enquêtes de corruption au niveau du comité d'enquête de la Fédération de Russie. Parallèlement, le GRECO faisait observer que plusieurs réformes législatives devaient encore être menées à terme, qu'un grand nombre de responsables jouissaient toujours d'une large immunité de poursuites, y compris pour les infractions de corruption, et que le renforcement de l'indépendance judiciaire et opérationnelle des agents de répression restait un objectif à atteindre.

13. Lors de son Troisième Cycle d'Évaluation, le GRECO a conclu que l'incrimination de la corruption et du trafic d'influence dans le Code pénal comportait plusieurs lacunes de fond. Lors de la procédure de conformité qui a suivi, le GRECO a reconnu que des efforts avaient été accomplis, mais que plusieurs points substantiels des recommandations du Rapport d'Évaluation devaient encore être traités (notamment l'élargissement du champ d'application de la corruption dans le secteur public et le secteur privé, et l'adoption de certaines dispositions sur le trafic d'influence).

14. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO a conclu dans son troisième Rapport d'Évaluation que, d'un côté, il existe un ensemble plutôt complet de lois qui régissent le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et que, d'un autre côté, tout semble indiquer que nombre de dispositions ne sont pas mises en œuvre dans la pratique. Dans le rapport de conformité faisant suite à cette évaluation, le GRECO se félicite que des lois aient été adoptées pour répondre à certaines de ses recommandations, mais note que les mesures prises sont insuffisantes pour garantir que la réglementation du financement des partis ne soit pas rendue vaine par le phénomène d'abus de fonctions publiques, pour veiller à ce que les droits d'adhésion ne servent pas à contourner les règles de transparence applicables aux dons, et pour renforcer l'indépendance des commissions électorales.

15. Selon l'indice publié annuellement par Transparency International (TI), la perception du degré de corruption en Fédération de Russie est restée élevée ces cinq dernières années. Pour l'indice de perception de la corruption (IPC) de 2016, la Fédération de Russie a obtenu une note de 29 – sur une échelle allant de 0 (haut niveau de corruption) à 100 (haut niveau d'intégrité), ce qui la classe au 131^e rang sur une liste de 174 pays. Selon le baromètre mondial de la corruption de TI (2016), 39% des personnes interrogées considèrent la corruption comme l'un des trois premiers problèmes en Fédération de Russie et 62% estiment que leur gouvernement est « mauvais » s'agissant de lutter contre la corruption dans l'administration¹. TI a toutefois relevé certains développements positifs dans la lutte contre la corruption dans la Fédération de Russie, notamment en lien avec les engagements résultants du Sommet mondial contre la corruption de Londres de 2016². Selon l'indicateur de contrôle de la corruption de la Banque mondiale, la perception du degré d'exercice de la fonction publique à des fins de profit personnel, qui s'échelonne de 0 (pire situation) à 100 (meilleure situation), était de 19,2 en Fédération de Russie en 2015³.

¹ www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016

² www.anticorruptionpledgetracker.com

³ <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators&preview=on>

16. S'agissant des catégories de personnes couvertes par le présent rapport, les médias font régulièrement état d'affaires de corruption dans lesquelles sont impliqués des juges⁴, en dépit des réformes législatives susmentionnées. Les scandales de corruption impliquant des députés sont aussi monnaie courante⁵. Alors que le Bureau du Procureur général est l'une des institutions les plus puissantes du pays et un acteur clé de la lutte contre la corruption en Russie, les médias font régulièrement état de cas de corruption impliquant des procureurs⁶.

17. La Fédération de Russie a pris un certain nombre de mesures pour lutter contre la corruption, comme le montrent les précédents rapports d'évaluation, notamment en adoptant la loi sur la lutte contre la corruption du 25 décembre 2008, laquelle s'applique à tous les responsables des institutions publiques (notamment les parlementaires, les juges et les procureurs), en créant le Conseil présidentiel pour la lutte contre la corruption, en attribuant des compétences au comité d'enquête dans les affaires de corruption et en adoptant plusieurs plans d'action nationaux de lutte contre la corruption⁷. Très récemment, une loi portant création d'un registre des personnes occupant des fonctions publiques révoquées pour perte de confiance en raison de violations de la loi anticorruption a été adoptée et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018. En juillet 2017, il a été annoncé que 500 responsables environ avaient été démis de leurs fonctions pour perte de confiance en lien avec des obligations ayant trait à la lutte contre la corruption.

18. Il convient également de noter que des manifestations contre la corruption ont été organisées en 2017 par la société civile dans plusieurs villes, à l'instigation d'un mouvement d'opposition⁸. Les autorités russes contestent ce point, affirmant que ces

⁴ Par exemple, « Arbitrator Korogodov removed and prosecuted » (L'arbitre Korogodov démis de ses fonctions et poursuivi), 25 janvier 2017, (<https://en.crimerrussia.com/corruption/arbitrator-korogodov-removed-and-prosecuted/>) ; « Former judge jailed for nine years over bribe-taking » (ex-juge incarcéré pendant neuf ans pour corruption), 30 mars 2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/former-judge-convicted-to-nine-years-of-imprisonment-for-taking-bribes-in-vladimir/>) ; « Accused of receiving multi-million bribe Sverdlovsk judge fled abroad » (accusé d'avoir touché plusieurs millions de pots-de-vin, le juge Sverdlovsk s'enfuit à l'étranger), 26 janvier 2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/accused-of-receiving-multi-million-bribes-sverdlovsk-judge-fled-abroad/>) .

⁵ Par exemple « Ex-Senator Tsybko got 9 years of colony for bribery » (l'ex-sénateur Tsybko condamné à 9 ans d'emprisonnement dans une colonie pénitentiaire pour corruption), 3 août 2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/ex-senator-tsybko-got-9-years-of-colony-for-bribery/>) ; « Ex-Senator Dmitry Krivitsky accused of bribe-taking arrested in absentia » (l'ex-sénateur Dmitry Krivitsky accusé de corruption et condamné par contumace à une peine d'emprisonnement), 06 mars 2017, (<https://en.crimerrussia.com/corruption/ex-senator-dmitry-krivitsky-arrested-in-absentia/>) ; « Fictitious divorces help officials to circumvent anti-corruption laws » (des divorces fictifs aident des responsables publics à contourner des lois de lutte contre la corruption), 07 août 2016, (https://en.crimerrussia.com/corruption/fictitious-divorces-help-officials-to-circumvent-anti-corruption-laws/?sphrase_id=83193) ; « Russian deputy suspected of corruption put on international wanted list » (un député russe soupçonné de corruption est inscrit sur la liste internationale des personnes recherchées), 16 octobre 2015 (<http://tass.com/society/829619>).

⁶ Par exemple : « Saratov's Prosecutor was arrested for two months on suspicion of taking bribes » (le procureur Saratov arrêté et incarcéré pendant deux mois pour suspicion de corruption), 30 août 2016 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/saratov-s-prosecutor-was-arrested-for-two-months-on-suspicion-of-taking-bribes/>) ; « Moscow: Deputy Prosecutor detained for bribery placed under house arrest » (Moscou : le procureur adjoint détenu pour corruption a été incarcéré), 2 août 2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/deputy-prosecutor-detained-for-bribery-in-moscow-was-sent-under-house-arrest/>) ; « Engels ex-Prosecutor sentenced to 8.5 years of imprisonment and \$17.700 fine » (l'ex-procureur Engels condamné à 8,5 ans d'emprisonnement et 17 700 \$ d'amende), 18 mai 2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/engels-ex-prosecutor-sentenced-to-8-5-years-of-imprisonment-and-17-700-fine/>) ; « Deputy Prosecutor of Leningrad Region district charged with bribe-taking » (le procureur adjoint du district de la région de Leningrad accusé de corruption), 18 avril 2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/deputy-prosecutor-of-the-leningrad-region-district-became-defendant-in-case-on-bribe-taking/>).

⁷ Le décret-loi relatif au plan national de lutte contre la corruption pour 2016-2017 a été signé par le Président le 1^{er} avril 2016.

⁸ Par exemple : « Thousands take to streets in opposition rallies across Russia » (Des milliers de personnes dans la rue pour participer à des rassemblement de l'opposition), Russian Today, 26.03.2017 (<https://www.rt.com/news/382381-russia-opposition-protests-detentions/>), « Russia protests: Crowds take to

rassemblements étaient liés à des allégations non-fondées de corruption à l'égard du premier ministre.

streets over corruption » (la Russie proteste : la foule descend dans la rue contre la corruption), BBC, 26 mars 2017 (<http://www.bbc.com/news/av/world-europe-39400786/russia-protests-crowds-take-to-streets-over-corruption>), « Anti-corruption demonstrations sweep across Russia » (des manifestations contre la corruption partout en Russie), The Economist, 27 mars 2017, (<https://www.economist.com/news/europe/21719588-protests-show-opposition-leader-alexei-navalny-remains-force-anti-corruption-demonstrations>), « Tens of thousands rally across Russia in protests against corruption » (Des dizaines de milliers de personnes manifestent en Russie contre la corruption), Washington Post, 12 juin 2017 (https://www.washingtonpost.com/world/thousands-rally-across-russia-as-anti-corruption-activist-navalny-defies-moscow/2017/06/12/c1ba69c6-4ec6-11e7-b74e-0d2785d3083d_story.html?utm_term=.a86f72e455d2).

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

19. La Fédération de Russie dispose d'un parlement bicaméral, l'Assemblée fédérale de Russie, qui est composée de la Douma d'État de la Fédération de Russie et du Conseil de la Fédération de Russie (article 95, alinéa 1, de la Constitution de la Fédération de Russie). La Douma d'État compte 450 députés (article 95, alinéa 3, de la Constitution). Le Conseil de la Fédération comprend, d'une part, deux représentants de chaque sujet de la Fédération de Russie⁹ (un de l'assemblée législative et un de l'organe exécutif), et, d'autre part, des représentants de la Fédération de Russie qui sont nommés par le Président russe et qui ne peuvent pas représenter plus de 10% du nombre total des membres du Conseil de la Fédération (article 95, alinéa 2, de la Constitution). À l'heure actuelle, le Conseil de la Fédération compte 170 membres qui représentent les sujets de la Fédération. Tous les projets de loi fédérale, y compris ceux déposés au niveau du Conseil de la Fédération, sont tout d'abord examinés par la Douma d'État. Une fois adoptés par cette dernière, ils sont examinés par le Conseil de la Fédération. Si les deux chambres sont d'avis contraire, des commissions de conciliation sont mises en place pour dégager un consensus sur le projet de loi.

20. Les députés de la Douma d'État sont élus par les citoyens de la Fédération de Russie au suffrage égal et direct, au scrutin secret (article 1, loi fédérale n° 20-FZ du 22 février 2014 « sur l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie », ci-après « loi LEDS »). Tout citoyen russe âgé de plus de 21 ans peut se porter candidat à l'élection. Les députés siègent pour un mandat de cinq ans (article 96 de la Constitution). Conformément à l'article 3 de la loi LEDS, un système de vote parallèle est appliqué selon lequel la moitié des députés est élue dans des circonscriptions à un siège (une circonscription égale un député) selon un système majoritaire à un tour, tandis que l'autre moitié est élue dans la circonscription électorale fédérale proportionnellement au nombre de suffrages exprimés pour chaque liste fédérale de candidats. Le nombre de votes exprimés pour une liste fédérale correspond à la somme des suffrages exprimés pour cette liste dans chaque sujet et hors de la Fédération de Russie. Les députés représentent la population du pays dans son ensemble ainsi que l'intérêt général de la nation, et non les intérêts de leur circonscription, de leur sujet ou de leur parti politique. De plus, les députés sont tenus de communiquer avec un groupe d'électeurs, ce qui suppose, entre autres, qu'ils examinent les demandes des électeurs, qu'ils les rencontrent en personne au moins tous les deux mois et qu'ils organisent des réunions avec eux tous les semestres.

21. Les membres du Conseil de la Fédération (MCF) tirent leur mandat des organes législatif et exécutif des sujets correspondants (article 1 de la loi fédérale n° 229-FZ du 3 décembre 2012 « sur la procédure de formation du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de Russie »). Les MCF envoyés par l'organe législatif de chaque sujet sont choisis selon un scrutin majoritaire des députés de cet organe. Les MCF nommés par l'organe exécutif de chaque sujet doivent être choisis par le chef nouvellement élu de cet organe au plus tard le lendemain de sa prise de fonctions. Les MCF représentant la Fédération de Russie sont nommés par le Président. Les MCF doivent être âgés d'au moins 30 ans et résider de façon permanente dans la région qu'ils représentent depuis au moins cinq ans avant leur nomination. Le Conseil de la Fédération est constitué et structuré sur une base non partisane. En raison du système électoral, les MCF représentent non seulement l'intérêt général de la nation, mais aussi les intérêts de leur sujet. La durée de leur mandat est fixée par les autorités qui les désignent.

⁹ Sujets de la Fédération de Russie (article 65 de la Constitution) : 22 républiques, 46 *oblasts*, neuf *krais*, trois villes fédérales, quatre *okrugs* autonomes et un *oblast* autonome.

22. Les députés de la Douma d'État et les membres du Conseil de la Fédération (ci-après « parlementaires ») jouissent de l'immunité d'arrestation, de détention (sauf en cas de flagrant délit) et de perquisition (à l'exception des perquisitions effectuées pour assurer la sécurité de la population) (article 98 de la Constitution). L'immunité couvre également les infractions administratives. Elle peut être levée par la chambre compétente de l'Assemblée fédérale sur proposition du Procureur général de la Fédération de Russie. L'immunité fait l'objet de l'article 8 de la résolution n° 33-SF sur le règlement du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de Russie (ci-après « règlement du Conseil de la Fédération ») et de l'article 185, paragraphes 1 à 6, du règlement de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de Russie n° 2134-II GD du 22.1.1998 (ci-après « règlement de la Douma d'État »).

23. La perte de qualité de parlementaire est couverte par l'article 4 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 « sur le statut des membres du Conseil de la Fédération et des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de Russie » (ci-après « loi sur le statut des parlementaires »). Le mandat des parlementaires prend fin dans plusieurs cas de figure, notamment : s'ils sont élus à l'organe législatif d'un sujet ou à une instance autonome locale ; s'ils sont nommés à d'autres fonctions publiques à l'échelon fédéral ou local ; s'ils mènent une activité commerciale ou toute autre activité rémunérée, à l'exception de l'enseignement, des activités scientifiques ou créatives, à condition que le financement de ces activités ne soit pas contraire aux exigences énoncées dans la législation ; s'ils rejoignent l'instance dirigeante, le conseil d'administration ou le comité de surveillance ou d'autres organes d'ONG étrangères et de leurs antennes en Fédération de Russie (à moins que cela ne soit prévu par un traité international ou une loi fédérale) ; s'ils détiennent un compte/des dépôts, des espèces et des objets de valeur dans des banques étrangères hors de la Fédération de Russie, et/ou possèdent et/ou utilisent des instruments financiers étrangers lorsqu'ils font campagne et une fois élus ; s'ils omettent de fournir ou tardent à fournir des informations sur leurs revenus, leurs dépenses, leurs biens et leur passif relatif aux biens.

24. Le mandat d'un député de la Douma d'État prend aussi fin en cas de retrait du groupe politique auquel le député appartient. Il peut aussi y être mis fin en cas de non-exécution, dans un délai de 30 jours civils ou plus, de l'obligation de communication avec son groupe d'électeurs et de participation aux sessions de la Douma d'État et des comités et commissions dont il est membre.

Transparence du processus législatif

25. Avant qu'un projet de loi soit présenté à la Douma d'État, des consultations sont organisées conformément aux règles qui régissent l'organe à l'origine du projet. Les projets de loi peuvent être déposés par des parlementaires, par le Président, par le gouvernement, par les assemblées des sujets ainsi que par la Cour suprême et la Cour constitutionnelle sur des questions relevant de leur compétence.

26. Les projets de loi déposés à la Douma d'État par des parlementaires ou par l'assemblée législative d'un sujet sont soumis au Conseil des législateurs de l'Assemblée fédérale¹⁰ pour un examen juridique préliminaire afin de s'assurer qu'ils sont compatibles avec la législation en vigueur. Le comité de la Douma d'État chargé d'examiner le projet de loi tient compte des résultats de l'examen préliminaire. Des consultations sont menées pendant les sessions des comités pertinents de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération, des groupes de travail ad hoc et des conseils d'experts. Les projets de loi fédérale sont soumis pour consultation à la Chambre civile de la Fédération de Russie

¹⁰ Le Conseil des législateurs est composé des présidents, premiers vice-présidents et vice-présidents du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État, des présidents des assemblées législatives des sujets de la Fédération de Russie, et des présidents des comités du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État. Il analyse les initiatives des législatures des sujets, vérifie leur cohérence, leur efficacité et leur viabilité, et supprime toute contradiction interne le plus en amont possible.

après leur présentation à la Douma d'État et avant d'être examinés en première lecture. La Chambre civile est une institution consultative de la société civile composée de 168 membres, qui sont notamment chargés d'analyser les projets de loi (article 108 du règlement de la Douma d'État)¹¹. Tous les projets de loi présentés à la Douma d'État peuvent être consultés sur le site officiel de cette dernière.

27. En principe, les sessions de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération sont publiques, de même que les sessions de leurs comités et commissions, ces dernières pouvant varier d'une législature à l'autre. Les rapports des sessions sont accessibles au public. Cela étant, la Douma d'État peut décider de tenir une session à huis clos sur proposition du président de la session, du Conseil de la Douma d'État (qui est chargé du fonctionnement de l'assemblée), d'un comité ou d'un groupe politique de la Douma, du président de la Douma, du Président ou du Premier Ministre. De même, le Conseil de la Fédération peut décider de tenir une session à huis clos sur proposition du Président, du Premier Ministre, du président de la session, d'un comité du Conseil de la Fédération ou d'un groupe composé d'au moins 25 MCF.

28. Lors des sessions de la Douma d'État, les votes s'effectuent au moyen du vote électronique ou au scrutin nominatif. La Douma d'État peut décider, à la majorité des députés prenant part au vote, de procéder au vote à scrutin secret. Le résultat d'un scrutin secret avec bulletins de vote est déterminé par un organe spécialisé, la Commission de décompte des voix. Des règles analogues existent au niveau du Conseil de la Fédération.

29. Les sessions publiques de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération sont toutes diffusées sur leurs sites web officiels respectifs. Les comptes rendus et les notes de toutes les sessions plénières, les résolutions adoptées lors des sessions ainsi que les listes nominatives des résultats des votes publics pour tous les points de l'ordre du jour sont publiés sur ces sites web.

30. La Douma d'État compte aussi des comités, qui sont les mêmes d'une législature à l'autre, et des commissions, qui peuvent être constituées pour la durée d'une législature. La composition des comités et des commissions est approuvée à la majorité des voix de l'ensemble des députés, et leurs présidents, premiers vice-présidents et vice-présidents sont élus par la chambre. Les sessions des comités et des commissions reposent sur le principe de la transparence et sont ouvertes aux médias accrédités (article 29 du règlement de la Douma d'État). La Douma d'État dispose d'un comité sur la sécurité et la lutte contre la corruption, qui se réunit trois fois par mois pour examiner, entre autres, l'évolution de la législation de lutte contre la corruption.

31. Le Conseil de la Fédération met en place des comités dont le mandat consiste, entre autres, à procéder à l'examen préliminaire des projets de loi approuvés par la Douma d'État et à traiter d'autres sujets qui relèvent de la compétence de la chambre, notamment la nomination des juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême et du Procureur général. Les sessions des comités sont en principe publiques. Cela étant, un comité peut décider de tenir une session à huis clos sur proposition de ses membres, ainsi que dans les cas prévus par les lois constitutionnelles fédérales et les lois fédérales. Les médias peuvent être invités à assister aux sessions publiques des comités. Des informations sur les activités de chaque comité (en particulier les projets d'ordre du jour des sessions et les rapports annuels d'activité) sont publiées sur le site web du Conseil de la Fédération. Les MCF ne peuvent être membres que d'un seul comité à la fois et chaque comité compte de 11 à 21 membres. Le président, le premier vice-président et les vice-présidents d'un comité donné sont élus au cours d'une session du comité à la majorité des voix de l'ensemble des MCF.

¹¹ Site web officiel (en anglais) : <https://www.oprf.ru/en>

32. Il n'existe actuellement pas de cadre législatif régissant les contacts des parlementaires avec des tiers, point qui sera abordé plus loin (voir paragraphes 65 et 66).

33. Les projets de loi fédérale proposés par le Conseil de la Fédération peuvent, sur décision de la chambre, nécessiter une consultation publique avant d'être présentés à la Douma d'État (article 143¹ du règlement du Conseil de la Fédération). La décision de la chambre désigne le ou les comités qui seront chargés d'organiser la consultation. À cette fin, le projet de loi est publié sur le site web officiel du Conseil de la Fédération.

34. Conformément au décret gouvernemental n° 851 du 25 août 2012 « concernant la procédure de publication des informations relatives au projet de formulation des lois normatives et des résultats de la consultation publique y afférente par les agences fédérales de l'exécutif », tous les projets de loi proposés par l'exécutif suivent un processus de consultation publique, qui, en pratique, est organisé par internet, avant d'être soumis à la Douma d'État. De telles consultations publiques ne peuvent avoir lieu à moins de 15 jours de la date de publication du projet de loi sur le site web de la Douma d'État.

35. Les projets de loi sont soumis à la Chambre civile, laquelle regroupe des représentants de la société civile, avant la première lecture devant la Douma d'État : l'EEG considère qu'il s'agit là d'une caractéristique positive du processus législatif. Elle se félicite aussi du fait que tous les projets de loi émanant de l'exécutif font systématiquement l'objet d'une consultation publique avant d'être transmis à la Douma d'État. Ces deux caractéristiques peuvent utilement contribuer à accroître la transparence.

36. Par ailleurs, les projets de loi présentés par les parlementaires de la Douma d'État ou du Conseil de la Fédération peuvent, facultativement, faire l'objet d'une consultation publique. L'EEG considère que le processus législatif gagnerait en transparence si les projets de loi étaient, par principe, soumis à la consultation publique. De plus, de manière comparable à ce qui est en place pour les projets émanant de l'exécutif, les consultations publiques concernant les autres projets de loi devraient être organisées dans un délai fixe afin de garantir une contribution pleinement pertinente du public. Ce point est d'autant plus important que la plupart des initiatives émanent des députés de la Douma d'État, même si, en nombre, les projets de loi adoptés proviennent essentiellement de l'exécutif¹².

37. Seuls les représentants des médias accrédités sont autorisés à assister aux sessions de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération et à leurs comités. La procédure d'accréditation suit des règles spécifiques dans les deux chambres, lesquelles prévoient que les demandes d'accréditations annuelles doivent être examinées dans un délai de 30 jours après réception dans le cas de la Douma d'État et de 14 jours pour le Conseil de la Fédération. Les motifs de rejet appliqués par la Douma d'État sont les suivants : i) si les activités du média demandeur sont de nature purement publicitaire, si le demandeur est une publication spécialisée, et si le demandeur n'a pas publié d'articles portant sur les activités de la Douma d'État ; ii) si le média demandeur fournit des informations inexactes sur leur publication et les journalistes accrédités ; iii) en raison de l'issue d'enquêtes sur les journalistes conduites selon les méthodes du Service fédéral de protection. Les autorités précisent que les règles concernant l'accréditation des médias et

¹² En 2014, 1 346 projets de loi émanaient de l'Assemblée nationale et des assemblées des sujets (dont 805 initiatives des députés de la Douma d'État, 65 des MCF, 67 initiatives conjointes des députés et des MCF, 398 des assemblées des sujets, le restant correspondant à d'autres initiatives conjointes), 35 émanaient du Président, 308 du gouvernement, et 2 de la Cour suprême. Les projets de loi adoptés se répartissent comme suit : 45 initiatives du Président, 256 du gouvernement, 252 de l'Assemblée nationale ou des assemblée des sujets (157 des députés de la Douma d'État, 13 des MCF, 39 des assemblées des sujets, 42 conjointement des députés et des MCF, et 1 du Conseil de la Fédération) et 2 de la Cour suprême.

les motifs de refus sont similaires pour le Conseil de la Fédération. Elles indiquent également qu'il existe une pratique de délivrance d'accréditations ponctuelles pour un événement qui sont traitées plus rapidement. Néanmoins, l'EEG est frappée à la fois par le temps potentiellement nécessaire pour valider l'accréditation de médias de long terme et les conditions strictes appliquées aux médias demandant une accréditation (par ex. articles déjà publiés sur les activités parlementaires ; exclusion des publications spécialisées) qui, pris ensemble, rendent plus difficile l'accès des médias aux travaux parlementaires. L'EEG note en outre que, si le système actuel d'accréditations de longue durée est réglementé, le système d'accréditations ponctuelles pour suivre une question spécifique débattue par le Parlement repose uniquement sur la pratique et que les motifs de refus ne sont pas spécifiés. La possibilité d'obtenir des accréditations plus rapidement est d'autant plus importante que, dans la pratique de beaucoup de pays, les ordres du jour parlementaires sont souvent fixés à relativement courte échéance avant la tenue des sessions. À cet égard, l'EEG souligne combien il est important de donner aux médias un large accès au processus législatif du Parlement pour que le grand public soit informé et pour stimuler les consultations publiques.

38. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande que la transparence du processus législatif soit renforcée i) en instaurant l'obligation d'organiser, en règle générale, des consultations publiques pour les projets de loi examinés à l'Assemblée nationale, ii) en veillant à ce que les demandes d'accréditation des médias pour avoir accès au processus parlementaire soient examinées dans un délai raisonnable, suivant les circonstances, et que les motifs de rejet soient revus afin de faciliter l'accès des médias.

Rémunération et avantages matériels

39. Selon la Banque mondiale, en Fédération de Russie, le PIB par habitant s'élevait à 9 093 USD (environ 7 840 EUR) en 2015. Selon le Service de la statistique de l'État fédéral russe¹³, le salaire mensuel nominal moyen en 2015 s'élevait à 33 239 RUB (environ 442 EUR) et le salaire annuel brut moyen s'élevait à 407 100 RUB (environ 5 420 EUR).

40. Une rémunération mensuelle, en argent et sous la forme de gratification en espèces, analogue à celle que reçoivent les ministres de niveau fédéral, est versée à tous les parlementaires, quelle que soit leur position dans l'assemblée, à l'exception des présidents de chaque chambre. En 2016, ce montant s'élevait en moyenne à 340 000 RUB (environ 5 364 EUR) par mois, soit 4 080 000 RUB (environ 64 360 EUR) par an. Les parlementaires sont censés travailler à temps plein pour l'Assemblée fédérale. Le budget prévu pour les parlementaires repose en totalité sur des ressources publiques.

41. La loi sur le statut des parlementaires apporte un certain nombre de garanties qui permettent aux parlementaires de mener à bien leurs fonctions. L'État couvre les dépenses liées à l'exercice de leur mandat : remboursement des dépenses liées au déplacement à Moscou pour mener à bien leurs fonctions de parlementaire et dépenses liées au retour dans leur lieu de résidence habituel à la fin de leur mandat ; assistance médicale et allocations sociales ; hébergement officiel à Moscou – pour ceux qui n'en possèdent pas – pendant la durée de leur mandat. Les citoyens de la Fédération de Russie qui ont été membres du Conseil de la Fédération ou députés de la Douma d'État pendant au moins cinq ans ont droit à un supplément de pension mensuel. Les membres du Conseil de la Fédération et les députés de la Douma d'État ont droit à 42 jours de congés payés annuels, plus certaines extensions prévues par la loi. Selon les autorités russes, les parlementaires ne perçoivent pas d'autres allocations.

¹³ Voir le rapport intitulé « Situation socioéconomique de la Russie », page 202. Disponible à l'adresse (en russe seulement) : www.gks.ru/free_doc/doc_2015/social/osn-12-2015.pdf

42. L'EEG est d'avis qu'il faudrait, d'une part, instaurer un cadre transparent pour les rémunérations et les indemnités que reçoivent les parlementaires et, d'autre part, renforcer la responsabilisation, y compris au travers du système d'audit, afin de contribuer à promouvoir la confiance de la population.

Principes éthiques et règles déontologiques

43. Les parlementaires ont l'obligation statutaire de respecter un code de conduite (article 9 de la loi sur le statut des parlementaires). Cela étant, à l'heure actuelle, il n'existe pas de code formalisé, les normes de conduite étant incluses dans les règlements de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération. La responsabilité des parlementaires qui violent ces normes est établie conformément aux règlements des deux chambres. L'EEG a été informée que les deux chambres élaborent actuellement un code de conduite. De plus, la Douma d'État a mis sur pied une Commission pour l'éthique des députés, qui, entre autres, réfléchit à la mise en place d'un futur code de déontologie. Chacune des deux chambres a, en revanche, déjà adopté un Code d'éthique et de conduite couvrant le comportement des fonctionnaires travaillant dans leurs services parlementaires respectifs.

44. Dans les deux chambres, les parlementaires qui prennent la parole doivent s'abstenir d'utiliser un langage vulgaire et blessant qui serait préjudiciable à l'honneur et à la dignité de leurs collègues parlementaires, de porter des accusations infondées contre quiconque, d'utiliser des déclarations qu'ils savent erronées et/ou d'appeler à des actions illégales. En cas de non-respect de ces règles, le président de la Douma d'État adresse un avertissement au parlementaire qui a pris la parole et, en cas de récidive, le prive du droit de prendre la parole pendant toute la journée que dure la session. Un député de la Douma d'État peut aussi être privé du droit de prendre la parole pour une durée allant jusqu'à un mois, et ce sur décision de la chambre prise à la majorité des députés. Quant au Conseil de la Fédération, les MCF peuvent, en cas de non-respect des règles, être privés du droit de prendre la parole, et ce sans avertissement.

45. L'EEG a appris au cours de sa visite sur place qu'un code de déontologie à l'usage des parlementaires était en cours d'élaboration à la Douma d'État, mais elle a été informée que cette tâche dure depuis plus de 15 ans. De plus, l'EEG a eu l'impression que, s'agissant de la conduite et de l'éthique des parlementaires, les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite sur place parlaient surtout des comportements à adopter au cours des sessions parlementaires (comment s'adresser à ses collègues parlementaires, comment se comporter de façon digne, comment se vêtir, etc.) plutôt que de l'intégrité des parlementaires proprement dite. Les sanctions évoquées confirment cette impression, car elles consistent à interdire aux parlementaires qui ont violé les règles de prendre la parole devant la chambre pendant un certain temps.

46. D'emblée, l'EEG tient à attirer l'attention sur le fait que le GRECO, comme il l'a souligné à plusieurs reprises dans ses rapports, a une préférence pour un régime dans lequel le Parlement dispose de ses propres normes et lignes directrices concernant les principes d'éthique et la conduite attendue aussi bien de ses députés que de leurs collaborateurs, et que les députés eux-mêmes doivent être étroitement associés à l'élaboration de ces normes et lignes directrices. Ces normes devraient traiter de problèmes d'intégrité, notamment des cadeaux et autres avantages, des contacts avec les tiers, dont les lobbyistes, des activités accessoires et des problèmes survenant après la cessation des fonctions. L'expérience montre que le simple fait d'élaborer de telles normes a pour effet de sensibiliser les députés aux questions d'intégrité, de les aider à agir de façon proactive dans des situations difficiles sur le plan éthique et, surtout, d'apporter la preuve de leur engagement vis-à-vis de la population. En conséquence, ces codes et ces lignes directrices peuvent renforcer la confiance du public dans les institutions parlementaires, en ceci que les citoyens sont informés de la conduite qu'ils

doivent attendre des parlementaires et de leurs collaborateurs, point de vue exprimé dans plusieurs rapports du GRECO.

47. L'EEG tient aussi à souligner que les codes d'éthique ou de conduite n'ont pas vocation à remplacer les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires en vigueur, mais plutôt à les préciser, compléter et clarifier et à fournir – de façon souple – des orientations pratiques dans les situations susceptibles de donner lieu à des controverses et à différentes formes de conflits d'intérêts. En outre, ces codes sont moins figés que les lois et doivent évoluer au fil du temps.

48. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, le GRECO recommande que soit adopté un code d'éthique ou de conduite à l'usage des parlementaires, qui traitera de diverses situations de conflit d'intérêts (cadeaux et autres avantages, contacts avec les tiers, activités accessoires, problèmes survenant après la cessation des fonctions, etc.), qu'il soit rendu accessible au public et qu'il soit complété par des mesures pratiques aux fins de sa mise en œuvre et de son application.

Conflits d'intérêts

49. Selon l'article 10 de la loi fédérale n° 273-FZ du 25 décembre 2008 « sur la lutte contre la corruption » (ci-après « loi sur la lutte contre la corruption »), un conflit d'intérêts désigne une situation dans laquelle l'intérêt personnel (direct ou indirect) d'une personne occupant un poste qui suppose que des mesures soient prises pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts a ou peut avoir une incidence sur l'exercice voulu, objectif et impartial de ses fonctions officielles/professionnelles. De plus, l'intérêt personnel doit être compris comme la possibilité d'obtenir des avantages sous la forme d'argent, d'autres biens, y compris des droits de propriété, des services concernant des biens, des produits issus d'un travail ou tout avantage/bénéfice, ces avantages étant obtenus par la personne concernée et/ou par des personnes qui lui sont proches (parents, conjoint, enfants, frères, sœurs, et frères, sœurs, parents et enfants du conjoint ou des conjoints des enfants), par des citoyens ou des organisations avec lesquels la personne concernée et/ou les personnes qui lui sont proches sont liés par des relations de propriété, d'entreprise ou d'autres relations étroites.

50. Les parlementaires doivent signaler tout intérêt personnel qui conduit ou peut conduire à un conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions et doivent prendre des mesures pour éviter ou résoudre ledit conflit d'intérêts (article 12.1 de la loi sur la lutte contre la corruption).

51. La procédure générale de prévention et de résolution des conflits d'intérêts est celle définie par la loi sur la lutte contre la corruption (article 11). Dans le cas des parlementaires, lorsqu'il existe des motifs de conflits d'intérêts, ceux-ci doivent informer, de la manière prévue par le Conseil de la Fédération ou la Douma d'État, leurs commissions respectives exerçant un contrôle sur l'authenticité des informations fournies par les parlementaires concernant leurs revenus, leurs biens et leur passif relatif aux biens (ci-après « commissions sur les revenus, les biens et le passif des parlementaires ») de tout intérêt personnel découlant de l'exercice de leur mandat qui crée ou peut créer un conflit d'intérêts, et ils doivent prendre des mesures pour éviter ou résoudre un tel conflit (article 6, paragraphe 2.2, de la loi sur le statut des parlementaires).

52. Les MCF sont tenus d'informer la commission sur les revenus, les biens et le passif des MCF de toute possibilité que, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, ils et/ou des personnes qui leur sont proches – qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations

avec lesquels ils et/ou des personnes qui leur sont proches sont liés par des relations de propriété, d'entreprise ou d'autres relations étroites – puissent tirer un profit personnel sous la forme d'argent, de biens (y compris des droits de propriété), de services rémunérés, de produits ou de tout bénéfique, qui conduit ou peut conduire à une situation dans laquelle leur intérêt personnel a une incidence directe ou indirecte sur l'exercice voulu, objectif et impartial de leur mandat. De plus, ils doivent prendre des mesures pour prévenir ou résoudre de tels conflits d'intérêts (article 8.2 du règlement du Conseil de la Fédération).

53. Les MCF doivent fournir une déclaration ad hoc à la commission sur les revenus, les biens et le passif des MCF lorsque leur intérêt personnel entre en jeu dans l'exercice de leurs fonctions. Dès réception de cette déclaration, la commission peut demander des précisions au MCF et des informations aux instances publiques fédérales, aux instances publiques d'un sujet, à d'autres instances publiques, aux instances autonomes locales et aux organisations pertinentes. Si la commission considère que l'intérêt personnel du MCF conduit ou peut conduire à un conflit d'intérêts, elle lui adresse des recommandations sur les mesures à prendre pour prévenir ou résoudre ledit conflit. Le MCF doit ensuite prendre des mesures pour prévenir ou résoudre le conflit. Les résultats de l'examen sont examinés lors d'une session publique de la commission, à laquelle les médias peuvent assister, et la décision de la commission est transmise au président du Conseil de la Fédération.

54. Une procédure déclarative analogue s'applique aux députés de la Douma d'État vis-à-vis de sa propre commission sur les revenus, les biens et le passif des députés (Règlement de la Douma d'État en application de la loi n° 9313-6 du 21.06.2016).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

55. Les parlementaires ne peuvent pas en même temps :

- être député d'une assemblée législative d'un sujet ou d'une instance autonome locale, être élu d'une autre instance publique ou d'une instance autonome locale, ou occuper un autre poste public en Fédération de Russie ou dans un de ses sujets ;
- travailler dans la fonction publique au niveau de l'État ou d'une municipalité ;
- mener une activité commerciale ou toute autre activité rémunérée, à l'exception de l'enseignement et des activités scientifiques ou créatives, à condition que ces activités ne soient pas financées exclusivement par des pays étrangers, des organisations étrangères et internationales et des ressortissants étrangers, à moins que cela ne soit prévu dans un traité international ou une loi fédérale ;
- participer à des activités impliquant la gestion d'une entreprise ou d'une autre organisation commerciale, ce qui inclut le fait d'être membre d'une instance dirigeante d'une organisation commerciale ;
- être membre d'une autorité administrative, du conseil de direction, du comité de surveillance ou d'autres organes d'ONG étrangères et de leurs antennes en Fédération de Russie, à moins que cela ne soit prévu par un traité international ou une loi fédérale.

56. Ces restrictions, qui sont énumérées dans la loi sur le statut des parlementaires (article 6), sont mentionnées ci-après dans les paragraphes concernant les cadeaux, les intérêts financiers et l'utilisation abusive d'informations confidentielles, selon le cas.

57. Les restrictions, interdictions et responsabilités spécifiques applicables aux personnes qui occupent un poste au sein d'une institution étatique de la Fédération de Russie (notamment le président, le premier vice-président et les vice-présidents du

Conseil de la Fédération et de la Douma d'État, le président et le vice-président des comités et commissions du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État, et le président d'un sous-comité d'un comité de la Douma d'État) sont énoncées dans la loi sur la lutte contre la corruption (articles 7.1, 8.1, 12.1, 12.3 et 12.5). Outre des restrictions analogues applicables à tous les parlementaires, ces personnes ne sont pas autorisées :

- à être des administrateurs ou d'autres représentants dans des affaires menées par des tiers dans des instances publiques fédérales ou des instances autonomes locales ;
- à percevoir des honoraires pour des publications ou des conférences ;
- à recevoir des titres honorifiques ou spéciaux, des récompenses ou d'autres distinctions (à l'exception des distinctions scientifiques et sportives) de la part d'États étrangers, d'organisations internationales, de partis politiques, d'autres associations publiques et organisations, en violation de la procédure établie.

58. L'EEG note que les activités professionnelles exercées par les parlementaires après leur mandat ne sont soumises à aucune restriction. L'EEG rappelle à cet égard une observation du GRECO : le risque existe que les parlementaires traitent au Parlement de questions particulières (y compris d'ordre législatif) en ayant à l'esprit des intérêts qui entreraient en jeu pendant ou après leur mandat parlementaire, ou en tant que futurs représentants d'un groupe d'intérêt. À cet égard, l'EEG n'a reçu aucune information et il semblerait qu'aucune affaire de la sorte n'ait été consignée.

Cadeaux

59. En vertu de la loi sur le statut des parlementaires (article 6), les parlementaires ne doivent pas :

- recevoir de récompenses en lien avec l'exercice de leurs fonctions officielles qui ne seraient pas prévues par la législation (prêts, récompenses, services, paiement pour des activités de divertissement, loisirs, frais de transport, etc.) de la part de particuliers ou de personnes morales. Les cadeaux reçus dans le cadre de manifestations d'hospitalité, de voyages d'affaires ou d'autres événements officiels sont considérés comme étant la propriété de l'État fédéral et doivent être remis au Conseil de la Fédération ou à la Douma d'État, respectivement, sauf dans certains cas prévus par la législation fédérale. Les parlementaires peuvent racheter les cadeaux en question conformément à la procédure établie par la réglementation fédérale ;
- participer à des voyages d'affaires à l'étranger dont les dépenses sont couvertes par des particuliers ou des personnes morales, à l'exception des voyages d'affaires effectués conformément à la législation fédérale ou à des accords internationaux.

60. Des règles analogues s'appliquent aux présidents et à leurs adjoints, et aux membres de comités et de commissions, en tant que personnes occupant un poste dans une institution étatique au sens de la loi sur la lutte contre la corruption, dans les deux chambres.

61. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que tous les cadeaux reçus doivent être signalés aux administrations respectives des chambres. Cela étant, malgré les règles existant dans les deux chambres, l'EEG relève qu'il existe une certaine incertitude quant à la distinction entre d'une part les cadeaux reçus par des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles – qui doivent être signalés –, et, d'autre part, les cadeaux reçus dans le cadre privé, pour lesquels l'obligation de signalement est moins évidente. Il existe en pratique un risque, par exemple, que les cadeaux reçus en marge d'événements officiels ou de voyages d'affaires pour influencer le parlementaire ne soient pas déclarés.

62. L'EEG considère que des orientations illustrées d'exemples pratiques seraient bénéfiques afin d'assurer que les parlementaires déclarent effectivement tous les

cadeaux reçus de tierces parties, qu'ils aient été reçus ou non dans le strict exercice de leurs fonctions parlementaires (cadeaux reçus au cours d'événements officiels par exemple) ou qu'ils puissent être considérés comme étant liés, d'une façon ou d'une autre, à leurs fonctions parlementaires (cadeaux destinés à influencer le processus législatif par exemple). Le GRECO recommande d'élaborer des orientations pratiques sur l'obligation pour les parlementaires de déclarer les cadeaux, y compris en nature, reçus de tierces parties.

Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)

63. Les parlementaires n'ont pas le droit d'ouvrir ni de détenir des comptes, ni de détenir des espèces et des objets de valeur dans des banques étrangères situées à l'étranger, ni de posséder et/ou d'utiliser des instruments financiers étrangers (article 6 de la loi sur le statut des parlementaires). Si des parlementaires, y compris les présidents et leurs adjoints et les membres des comités et des commissions des deux chambres, détiennent des titres ou des parts et qu'ils créent de ce fait un conflit d'intérêts, ils doivent les placer en fiducie conformément à la législation.

64. De plus, les parlementaires ne sont pas autorisés à utiliser, à des fins étrangères à l'exercice de leur fonction, des moyens logistiques et financiers destinés uniquement à des activités de service (article 6 de la loi sur le statut des parlementaires). De même, les présidents et leurs adjoints ainsi que les membres des comités et des commissions des deux chambres ne sont pas autorisés à utiliser à d'autres fins des moyens logistiques et financiers destinés uniquement à des activités de service (article 12.1 de la loi sur la lutte contre la corruption).

65. Il n'existe actuellement pas de loi traitant des contacts entre les parlementaires et les tiers (groupes d'intérêt ou autres). L'EEG a été informée que cette question a été étudiée à plusieurs occasions, notamment lors de la dernière législature de la Douma d'État, mais qu'une telle loi n'a pas été jugée nécessaire. Il a été expliqué à l'EEG que les comités de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération constituent systématiquement plusieurs groupes de travail composés d'experts lors de l'examen des projets de loi, ce qui offre l'occasion d'exprimer divers points de vue sur les projets de loi à l'étude et donc de désamorcer les éventuelles actions de lobbying.

66. Au vu des opinions exprimées pendant la visite sur place et notant que la majorité des lois adoptées par la Douma d'État émane de l'exécutif, ce qui incontestablement a toutes les chances de réduire le risque de lobbying des parlementaires vis-à-vis du secteur privé, et bien que l'EEG ne soit pas convaincue qu'une loi régissant le lobbying en tant que telle soit adaptée au contexte législatif de la Russie, l'EEG estime néanmoins que les contacts des parlementaires avec les tiers – y compris avec le pouvoir exécutif et via les groupes d'experts consultés lors de l'examen des projets de loi – nécessiteraient d'être réglementés d'une façon ou d'une autre (voir le paragraphe 48).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

67. Les parlementaires ne doivent pas divulguer ou utiliser, à des fins étrangères à l'exercice de leurs fonctions, des informations qu'ils ont reçues dans le cadre de l'exécution de leur mandat et qui sont classées restreintes en vertu du droit fédéral (article 6 de la loi sur le statut des parlementaires) ; cette règle s'applique aussi aux présidents et à leurs adjoints ainsi qu'aux membres des comités et commissions des deux chambres (article 12.1 de la loi sur la lutte contre la corruption). La responsabilité liée à la non-observation de cette restriction, qui est comprise comme une infraction de corruption, est inscrite à l'article 13.1 de la loi sur la lutte contre la corruption.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

68. Les parlementaires sont tenus de soumettre tous les ans (avant le 1^{er} avril de l'année qui suit l'exercice financier de référence) aux commissions sur les revenus, les biens et le passif relatif aux biens des parlementaires du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État des informations sur leurs revenus, leurs dépenses, leurs biens et leur passif relatif aux biens, et sur ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs.

69. La procédure concernant la commission du Conseil de la Fédération sur les revenus, les biens et le passif relatif aux biens des MCF, sa composition, son personnel et son fonctionnement est approuvée par vote à la majorité des MCF. Les MCF sont censés fournir à la commission un certificat mentionnant leurs revenus, leurs biens et leur passif relatif aux biens ainsi que ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs. Si le MCF déclare que les informations fournies ne reflètent pas ou pas complètement sa situation ou qu'elles contiennent des erreurs, il est en droit de fournir un complément d'information dans un délai d'un mois à compter de la date limite de remise des informations requises.

70. Les informations suivantes sont publiées sur le site web du Conseil de la Fédération dans un délai de 14 jours ouvrables après l'expiration du délai de soumission par les MCF des déclarations de revenus, de biens et de passif relatif aux biens : revenu annuel déclaré du MCF, de son conjoint et de ses enfants mineurs ; liste des biens immobiliers détenus ou utilisés par le MCF, son conjoint et ses enfants mineurs, avec mention du type, de la région et du pays pour chaque bien ; liste des véhicules détenus par le MCF, son conjoint et ses enfants mineurs, avec mention du type et de la marque.

71. Les députés de la Douma d'État sont tenus de fournir tous les ans à la commission des revenus, des biens et du passif relatif aux biens des députés les informations suivantes :

- toutes les sources des revenus gagnés pendant la période de référence (du 1^{er} janvier au 31 décembre), notamment : la rémunération financière, les pensions, les indemnités et autres versements, ainsi que des informations sur les biens qu'ils détiennent et sur leur passif relatif aux biens à la fin de la période de référence ;
- toutes les sources des revenus gagnés par leur conjoint et leurs enfants mineurs pendant la période de référence, notamment : les salaires, les pensions, les indemnités et autres versements, ainsi que des informations sur les biens qu'ils détiennent et sur leur passif relatif aux biens à la fin de la période de référence ;
- les dépenses engagées pendant la période de référence ainsi que celles de leur conjoint et de leurs enfants mineurs, pour chaque transaction d'achat d'un lopin de terre, d'autres biens immobiliers, de véhicules, d'actions, de parts si le montant de la transaction dépasse le revenu total du député de la Douma d'État et de son conjoint sur les trois ans précédant la période de référence, ainsi que les dépenses rattachées aux sources de financement ayant permis d'effectuer ces transactions.

72. Les informations sur les revenus, les biens et le passif relatif aux biens fournies par le député de la Douma d'État comprennent des informations sur les biens immeubles situés hors de la Fédération de Russie, sur les sources de financement ayant permis d'acheter ces biens et sur le passif détenu par le député à l'étranger.

73. Les informations suivantes sur les revenus, les biens et le passif relatif aux biens fournies par les députés sont publiées sur le site web de l'assemblée et transmises aux médias panrusse pour publication : revenu annuel déclaré de chaque député, de son conjoint et de ses enfants mineurs ; liste des biens immobiliers détenus ou utilisés par le député, son conjoint et ses enfants mineurs, avec mention du type, de la région et du pays pour chaque bien ; liste des véhicules détenus par le député, son conjoint et ses

enfants mineurs, avec mention du type et de la marque. Les informations sur les revenus, les biens et le passif relatif aux biens sont publiées sur le site web officiel de la Douma d'État dans un délai de 14 jours ouvrables après expiration du délai de soumission par les députés des déclarations de revenus, de biens et de passif.

74. Si les médias demandent à la Douma d'État de leur fournir les informations susmentionnées, la commission en informe le député concerné dans un délai de trois jours à compter de la réception de la demande, et fournit aux médias les informations requises dans un délai de sept jours à compter de la réception de la demande, à moins que lesdites informations ne soient publiées sur le site web officiel de la Douma d'État.

75. Les autorités russes ont rapporté que la loi fédérale n° 148-FZ du 01.07.2017, qui prévoit la protection des données personnelles des hauts responsables, ne couvre pas les données qui sont sujettes à publication ou qui font l'objet d'une publication obligatoire conformément aux lois fédérales. Ladite loi n'a donc pas d'impact sur la procédure de déclaration des revenus, dépenses, biens et du passif relatif aux biens qui est applicable aux parlementaires.

76. L'EEG relève d'emblée qu'en droit russe la notion de « passif relatif aux biens » est large et couvre aussi les prêts consentis par un tiers, sommes dues à un tiers qui ne sont pas nécessairement liés à des biens. Ce terme englobe aussi les intérêts financiers ou autres.

77. L'EEG a été informée au cours de la visite sur place que les informations sur les revenus, les biens et le passif des parlementaires qui sont publiées sur les sites web de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération n'incluent pas le détail et les sources des revenus (salaires, intérêts, dividendes, rémunérations pour des activités d'enseignement ou de recherche, etc.), mais seulement leur montant global. Les autorités estiment que les orientations officielles listent 100 types de revenus à inclure dans les déclarations produites par les parlementaires et que leur publication intégrale serait lourde et risquerait d'avoir un impact négatif sur les parlementaires, par exemple, au regard de leur sécurité. L'EEG considère malgré tout que le contrôle des déclarations des parlementaires étant confié aux commissions parlementaires et non à un organe indépendant, le droit de regard du public et l'obligation de transparence sont d'autant plus importants. De ce fait, toutes les informations disponibles concernant les revenus, les biens et le passif des parlementaires, à l'exception de celles que justifie strictement la protection de la vie privée, mais en y incluant par exemple les sources des revenus, devraient être rendues publiques et facilement accessibles sur les sites web des chambres respectives. Ce point apparaît particulièrement important étant donné que l'EEG a été informée qu'un examen plus poussé qu'une simple vérification rapide n'était effectué par les commissions des revenus, des biens et du passif des parlementaires de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération qu'en cas de soupçon d'informations incorrectes ou incomplètes émanant de l'analyse de données communiquées par un nombre déterminé de parties prenantes (services de répression ou administration fiscale ; partis politiques ; ONG ; Chambre civile de la Fédération de Russie ; médias). Ce dernier aspect sera étudié plus avant dans la section consacrée au contrôle et à l'application de la loi (voir les paragraphes 92 à 97).

78. Pour toutes ces raisons, le GRECO recommande que les déclarations des revenus, des intérêts, des biens et du passif des membres du Parlement soient publiées après leur soumission à la Douma d'État ou au Conseil de la Fédération, sans oublier d'informations (sources des revenus par exemple), à l'exception de celles qui sont préjudiciables à la vie privée des parlementaires, de leur conjoint ou de leurs enfants mineurs.

Contrôle et application de la loi

79. La responsabilité liée aux violations par les parlementaires des restrictions, interdictions et obligations énoncées dans les lois constitutionnelles fédérales et autres lois fédérales ayant trait à la lutte contre la corruption est établie par les lois fédérales et les résolutions des deux chambres de l'Assemblée fédérale (article 10, paragraphe 9, de la loi sur le statut des parlementaires).

80. En vertu de la loi sur la lutte contre la corruption (article 13.1, paragraphe 1), toute personne exerçant des fonctions publiques en Fédération de Russie, y compris les parlementaires, sera démise de ses fonctions pour perte de confiance dans les cas suivants :

- carence à prendre des mesures pour prévenir et/ou résoudre un conflit d'intérêts ;
- carence à fournir des informations sur ses revenus, ses biens et son passif relatif aux biens et sur ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs, ou communication d'informations trompeuses ou incomplètes ;
- participation aux activités d'un organe administratif d'une organisation commerciale contre rémunération, à l'exception des cas prévus par la législation fédérale ;
- participation à des activités commerciales ;
- le fait d'être membre d'organes administratifs, du conseil d'administration, du comité de surveillance ou d'autres organes d'ONG étrangères et de leurs antennes en Fédération de Russie, à moins que cela ne soit prévu par un traité international ou une loi fédérale.

81. En parallèle, la non-observation de certaines restrictions donne aussi lieu à la cessation anticipée du mandat du parlementaire, conformément à la loi sur le statut des parlementaires (article 4). Les parlementaires sont tenus responsables en cas de non-communication ou de communication tardive des informations concernant leurs revenus, leurs biens et leur passif relatif aux biens, et ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs.

82. À la Douma d'État, la commission pour l'éthique des députés est chargée de préparer les questions relatives aux violations des règles d'éthique en vue de leur examen par la chambre. Cette commission est composée de sept députés du principal parti de la Douma et de sept députés d'autres partis représentés à la chambre. Elle se réunit au besoin, en fonction des plaintes qu'elle reçoit, y compris de la société civile et des médias. En principe, elle n'examine pas les plaintes anonymes. Pendant la période correspondant à la 6^e convocation de la Douma d'État (2012-2016), la commission pour l'éthique des députés a tenu 41 réunions, au cours desquelles 354 plaintes ont été examinées, dont 266 émanant de particuliers, de personnes morales et des pouvoirs publics. La commission s'est penchée sur la cessation anticipée du mandat de deux députés : le premier cas concernait les règles d'intervention orale devant la chambre, et le second des déclarations télévisées en lien avec le travail parlementaire.

83. L'EEG note que les exemples fournis par la Douma d'État concernent davantage les règles d'intervention orale devant la chambre et à l'extérieur de celle-ci plutôt que l'intégrité des députés. Par ailleurs, l'EEG a été informée au cours de la visite sur place que le comité de la Douma d'État sur les règles et l'organisation des opérations est compétent pour examiner si les députés occupent des postes incompatibles avec la fonction de député. De plus, la commission de la Douma d'État pour l'éthique des députés examine aussi les plaintes concernant des violations de l'éthique par des députés déposées par le président ou le vice-président de la Douma d'État, par des citoyens ou par les médias. Cela étant, l'EEG déplore que les plaintes anonymes ne soient pas examinées. Il demeure des incertitudes quant à la façon dont les travaux de la commission de la Douma d'État pour l'éthique des députés et ceux du comité sur les règles et l'organisation des opérations s'articulent avec les travaux de la commission sur

les revenus, les biens et le passif s'agissant des questions d'intégrité. L'EEG estime par conséquent qu'il serait souhaitable d'apporter des éclaircissements sur les mandats respectifs de ces commissions. L'EEG note également que, contrairement à la Douma d'État, le Conseil de la Fédération ne possède pas de commission d'éthique, mais qu'il dispose d'un sous-comité pour l'éthique parlementaire, dont le mandat manque de clarté.

84. Les commissions sur les revenus, les biens et le passif des parlementaires du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État traitent des déclarations de revenus, de biens et de passif, lesquelles suivent un format standard pour les deux chambres, ainsi que des déclarations d'intérêt personnel. La commission du Conseil de la Fédération est composée de l'un des vice-présidents du Conseil, qui préside la commission, et d'un représentant de chaque comité du Conseil. Les membres de la commission sont nommés à tour de rôle tous les ans.

85. Les deux commissions contrôlent l'authenticité et la complétude des informations sur les revenus, les dépenses, les biens et le passif relatif aux biens fournies par les parlementaires, ainsi que le respect des restrictions et des interdictions prescrites par la législation. Si un parlementaire omet de fournir ou fournit tardivement les informations sur ses revenus, ses dépenses, ses biens et son passif relatif aux biens, ainsi que ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs, il est mis fin à son mandat. En outre, les commissions doivent effectuer un contrôle approfondi des déclarations des parlementaires, de leur conjoint et de leurs enfants mineurs lorsqu'il apparaît qu'ils ont accompli des transactions dans le but d'acquérir un terrain, d'autres unités foncières, des véhicules, des obligations et actions, d'un montant dépassant le montant total de leurs revenus et ceux de leur conjoint au cours des trois années précédant la période de référence.

86. Un contrôle est diligenté sur la base d'informations suffisantes fournies par écrit par les services de répression ou par l'administration fiscale, par les membres permanents des organes exécutifs des partis politiques et par les ONG panrusses, par la Chambre civile de la Fédération de Russie et par les médias panrusses. Les informations anonymes ne peuvent être utilisées pour diligenter un contrôle. Les résultats du contrôle sont examinés au cours d'une session publique des commissions, à laquelle les médias peuvent assister.

87. Lorsque les commissions révèlent qu'un parlementaire a fourni des données trompeuses ou incomplètes sur ses revenus, ses dépenses, ses biens et son passif relatif aux biens, l'information est publiée dans le journal officiel de l'Assemblée fédérale sous forme papier ainsi que sur les sites web du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État. Sur décision du Conseil de la Fédération, cette information peut être transmise à l'organe public du sujet qui a assigné au MCF son mandat.

88. S'agissant de la procédure suivie par la commission du Conseil de la Fédération sur les revenus, les biens et le passif des MCF, celle-ci statue sur l'authenticité et/ou la complétude des informations qui sont à l'origine du contrôle et formule des recommandations sur les mesures à prendre. Dans le cadre de ce contrôle, la commission doit évaluer les circonstances factuelles justifiant la cessation anticipée du mandat du MCF. À l'issue du contrôle, elle présente ses conclusions au MCF, et la décision est transmise au président du Conseil de la Fédération. Si la conclusion est qu'il existe des raisons bien fondées pour mettre fin de manière anticipée au mandat du MCF, le point est inscrit à l'ordre du jour de la session suivante du Conseil de la Fédération. Lors de cette session, le président de la commission présente sa décision, puis le MCF concerné a la possibilité de s'exprimer. La décision de cessation anticipée du mandat du MCF est prise par vote, à la majorité des voix de l'ensemble des MCF. Cette décision doit être prise dans un délai de 30 jours à compter de la date de la décision de la commission concernant les motifs de cessation anticipée du mandat du MCF.

89. Une décision analogue s'applique aux députés de la Douma d'État, conformément à la réglementation relative à la procédure de contrôle de l'authenticité et de la complétude des informations sur les revenus, les dépenses, les biens et le passif relatif aux biens fournies par les députés de la Douma d'État, et sur l'observation par ces derniers des restrictions et interdictions énoncées dans la législation fédérale.

90. En 2015 et 2016, la commission de la Douma d'État a reçu respectivement 24 et 14 plaintes accompagnées d'informations sur la possible non-conformité avec les restrictions imposées par la Douma d'État dans le cadre de l'exercice des activités parlementaires. Dans aucun de ces cas la commission n'a considéré qu'il existait des informations suffisantes justifiant un examen plus approfondi des déclarations des parlementaires concernés.

91. Sur décision du Président de la Fédération de Russie, un responsable spécialement autorisé ou une subdivision autorisée de l'administration du Président peut contrôler la déclaration d'un parlementaire, que les commissions respectives des deux chambres sur les revenus, les biens et le passif des parlementaires aient ou non déjà diligenté un contrôle.

92. L'EEG note que le contrôle des déclarations des revenus, des biens et du passif relatif aux biens des parlementaires est confié à une commission parlementaire spécialisée dans chacune des chambres (la commission sur les revenus, les biens et le passif des parlementaires). L'EEG croit comprendre, à la lumière des renseignements collectés lors de la visite sur place, que les parlementaires doivent transmettre leur déclaration tous les ans à ces commissions, lesquelles effectuent seulement une vérification rapide. La commission décide ou non d'effectuer un contrôle approfondi d'une déclaration fournie par un parlementaire que lorsqu'elle reçoit des informations de certains tiers (services de répression ou administration fiscale ; partis politiques ; ONG ; Chambre civile de la Fédération de Russie ; médias). Elle peut aussi décider ex officio de mener un tel contrôle additionnel.

93. L'EEG note tout d'abord que ce système repose en particulier sur le fait que des problèmes dans la déclaration soient détectés par des tiers, ce qui suppose que toutes les informations pertinentes figurant dans les déclarations soient accessibles au public. Or l'EEG a déjà souligné que seules les informations de base figurant dans les déclarations sont publiées et accessibles au public (voir le paragraphe 77). Cela suffit à semer le doute quant à l'efficacité du contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires. D'autre part, l'EEG note que lorsqu'elles reçoivent des informations concernant des problèmes détectés dans la déclaration d'un parlementaire, les commissions examinent si lesdites informations suffisent à légitimer un contrôle approfondi. Si cette procédure semble justifiée en cela qu'elle permet d'écartier les plaintes infondées, il est toutefois étonnant de constater que sur les 38 plaintes reçues par la commission de la Douma d'État sur les revenus, les biens et le passif des députés en 2015 et 2016, aucune n'a donné lieu à un examen plus poussé que la simple vérification rapide effectuée à la réception des déclarations.

94. Au cours de la visite sur place, les interlocuteurs ont confirmé que les plaintes déposées auprès des commissions des revenus, des biens et du passif des parlementaires étaient généralement rejetées, souvent apparemment pour des raisons de forme. Par ailleurs, l'EEG a appris qu'un ancien président de la Commission d'éthique avait dû démissionner en 2013 pour avoir omis de faire état, dans sa déclaration de revenus, de biens et de passif, de plusieurs biens qu'il possédait en Fédération de Russie et à l'étranger. Cet incident illustre bien la nécessité d'améliorer le contrôle de la déclaration des parlementaires, en particulier de ceux qui sont appelés à occuper des fonctions spéciales dans les chambres, tout particulièrement le président de la commission de la Douma d'État pour l'éthique des députés.

95. Au vu des rapports réguliers de corruption impliquant des parlementaires, l'EEG considère qu'il conviendrait de réviser les méthodes de vérification des déclarations de revenus, de biens et de passif des parlementaires pour en améliorer l'efficacité.

96. En outre, l'EEG estime que les parlementaires devraient, en plus des déclarations annuelles, fournir non seulement une déclaration au moment de leur prise de fonctions, comme c'est déjà le cas, mais aussi à l'issue de leur mandat à l'Assemblée nationale, et que ces deux déclarations devraient être contrôlées systématiquement, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui. Ce serait un moyen d'inciter les parlementaires à fournir des déclarations exactes et complètes, puisqu'ils sauraient qu'il existe une possibilité que celles-ci fassent l'objet d'un contrôle approfondi. De plus, en procédant ainsi, on augmenterait la confiance du public dans la probité des parlementaires.

97. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de renforcer le système de déclaration des revenus, des intérêts, des biens et du passif par un mécanisme de contrôle efficace, et ce pour les deux chambres de l'Assemblée nationale (ce qui comprend notamment la vérification des sources de revenus des parlementaires).

98. L'EEG note que le Président de la Fédération de Russie peut, de son propre chef, décider que la déclaration de patrimoine d'un parlementaire fasse l'objet d'un contrôle par les commissions parlementaires compétentes. Les autorités russes considèrent que cela est nécessaire pour couvrir un certain nombre de circonstances, notamment lorsqu'une personne appartenant auparavant à l'exécutif devient un parlementaire et qu'une vérification de leur respect de la législation anti-corruption est en cours ou qu'il existe des informations sur un possible conflit d'intérêt. Elles relèvent aussi que le pouvoir de proposer et d'infliger une sanction revient à chacune des chambres. La décision d'initier un contrôle à un tel haut niveau constitue, selon les autorités, une garantie supplémentaire de l'indépendance de l'autorité législative. L'EEG ne peut partager cet avis. Dans un système où le contrôle est entre les mains de commissions parlementaires, il devrait être possible, et c'est le cas, d'alerter lesdites commissions sur la nécessité de contrôler la déclaration d'un parlementaire, tout en leur laissant décider de l'opportunité d'un tel contrôle. La possibilité pour le Président de décider directement qu'un contrôle de la déclaration d'un parlementaire soit initié, qui à ce jour n'a jamais été utilisée, apparaît non seulement superflue mais peut également courir le risque de porter atteinte à la stricte séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif.

99. Par conséquent, le GRECO recommande que la possibilité d'initier un contrôle de la déclaration des revenus, des intérêts, des biens et du passif des parlementaires soit réservée aux commissions parlementaires compétentes, afin de préserver l'indépendance du pouvoir législatif, à la fois réelle et perçue.

100. Comme l'indique la Douma d'État, en 2012, un député s'est vu retirer son mandat parce qu'il avait illégalement pris part à des activités commerciales. Ces trois dernières années, il n'y a eu aucun cas de violation par les députés de la Douma d'État ni par les membres du Conseil de la Fédération des règles sur les conflits d'intérêts et sur la déclaration des revenus et des dépenses.

101. La Douma d'État a récemment octroyé certains pouvoirs à la Commission pour l'éthique des députés lui permettant de proposer des sanctions concernant les violations des normes éthiques généralement acceptées (réprimande, excuses publiques, publication dans les médias, retrait du droit de parole durant une ou plusieurs sessions). Néanmoins, la seule sanction existante en cas de violation concernant la déclaration des revenus, des biens et du passif est la cessation du mandat du parlementaire concerné. L'EEG rappelle qu'il importe de disposer de toute une série de sanctions, dont la sévérité sera proportionnelle à la gravité de la violation, afin que les infractions mineures ne restent pas impunies. L'EEG détecte un risque manifeste que seules les infractions les

plus graves soient prises en compte comme il se doit dans le système actuel, alors que les infractions plus légères ne donneront pas lieu à sanctions. La mise en place d'un éventail de sanctions aurait par ailleurs un effet dissuasif plus important, les parlementaires ayant parfaitement conscience qu'aucune infraction ne resterait impunie. Par conséquent, le GRECO recommande de veiller à ce que toute une série de sanctions appropriées, efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être imposées aux membres du Parlement en cas de violations de l'obligation d'intégrité liées aux déclarations de revenus, d'intérêts, de biens et du passif, y compris lorsque les déclarations sont incomplètes ou incorrectes.

102. Les parlementaires jouissent de l'immunité d'arrestation, de détention (sauf en cas de flagrant délit) et de perquisition (à l'exception des perquisitions effectuées pour assurer la sécurité de la population) (article 98 de la Constitution et article 19 de la loi sur le statut des parlementaires). L'immunité est levée par la Douma d'État ou le Conseil de la Fédération, selon le cas, sur proposition du Procureur général. L'immunité est traitée dans le règlement du Conseil de la Fédération (article 8) et dans le règlement de la Douma d'État (article 185, paragraphes 1 à 6). Un parlementaire détenu parce que soupçonné d'avoir commis une infraction, à l'exception de la détention sur le lieu de l'infraction, doit être libéré aussitôt que son identité a été établie (article 449 du Code de procédure pénale).

103. La responsabilité pénale des parlementaires n'est pas engagée en cas de non-respect des interdictions, obligations et restrictions énoncées dans la législation sur la lutte contre la corruption. Parallèlement, en vertu du Code de procédure pénale, la responsabilité pénale est établie dans le cas de certaines infractions comme la corruption, l'abus de pouvoir et l'abus de fonctions. La décision d'engager ou non des poursuites pénales à l'encontre d'un parlementaire est prise par le président du comité d'enquête de la Fédération de Russie, qui est la principale instance d'investigation du pays, avec l'accord du Conseil de la Fédération ou de la Douma d'État, selon le cas, et sur recommandation du Procureur général (article 448, paragraphe 1, point 1, du Code de procédure pénale).

104. En vertu du règlement de la Douma d'État (article 185.4), les recommandations du Procureur général préconisant une levée de l'immunité sont tout d'abord examinées par le comité sur la réglementation et l'organisation, qui peut décider de préparer un projet de résolution sur la levée de l'immunité d'un parlementaire. Ce projet de résolution est examiné à une session plénière, en présence du Procureur général et du député concerné, lequel a la possibilité de s'exprimer et de répondre aux questions des autres députés. Les décisions donnant accord de levée d'immunité sont prises par vote – secret ou non – à la majorité de l'ensemble des députés et officialisées au moyen de la résolution préparée par le comité susmentionné. Si le dossier pénal est clos ou que les poursuites sont classées sans suite, une autre résolution révoquant la résolution de levée d'immunité est adoptée à la session suivante et transmise au Procureur général ou au tribunal compétent dans un délai de trois jours.

105. De même, en vertu du règlement du Conseil de la Fédération (article 8), les recommandations du Procureur général préconisant la levée d'immunité sont d'abord examinées par le comité chargé du règlement de la Chambre et de la gestion des performances parlementaires et par le comité sur la législation constitutionnelle et le développement de la société civile, qui doivent tous deux préparer un rapport. Le point est inscrit à l'ordre du jour d'une session ordinaire du Conseil de la Fédération à la demande du ou des comités compétents, et le Procureur général peut être invité à assister à cette session. Le MCF concerné est autorisé à fournir des explications aux sessions des comités et du Conseil de la Fédération. La décision du Conseil de lever l'immunité du MCF est prise par vote, à la majorité de l'ensemble des membres du Conseil, et officialisée au moyen d'une résolution, qui est transmise au Procureur général dans un délai de trois jours.

106. Lorsqu'ils examinent l'opportunité de donner leur accord pour que des poursuites pénales soient engagées contre un parlementaire ou que celui-ci soit déféré en justice en tant que prévenu dans une affaire pénale engagée à l'encontre d'autres personnes, ou si une infraction a prétendument été commise, le Conseil de la Fédération ou la Douma d'État peuvent refuser de consentir à la levée de l'immunité du parlementaire concerné s'ils ont établi que les poursuites sont le résultat d'un avis qu'il a exprimé ou d'une position qu'il a prise au cours d'un vote au Conseil ou à la Douma ou que ces poursuites sont liées à d'autres actions licites entreprises en conformité avec son statut de parlementaire. En cas de refus de levée de l'immunité, toute poursuite pénale à l'encontre du parlementaire concerné est exclue (article 448, paragraphe 4, du Code de procédure pénale).

107. D'après les rapports statistiques de l'État, en 2016, douze personnes occupant un poste à l'Assemblée fédérale ont été poursuivies au pénal pour des infractions de corruption (en 2015, six personnes ; en 2014, sept personnes ; en 2013, huit personnes). D'après le Bureau du Procureur général, en 2013 et 2015, il n'y a pas eu de condamnation en première instance à l'encontre de parlementaires, et en 2014, il y a eu une condamnation.

108. L'EEG pense que l'immunité des parlementaires, dans la mesure où elle va au-delà d'une simple protection de leurs libertés d'expression, de pensée et de vote au Parlement (exonération de responsabilité) et où elle offre une protection juridique spéciale contre l'arrestation, la détention et les poursuites (inviolabilité), peut parfois poser des obstacles à une application efficace des dispositions pénales sanctionnant la corruption¹⁴. Même si le Parlement lève régulièrement l'immunité des parlementaires dans les situations où ils sont soupçonnés d'avoir commis une infraction, le laps de temps nécessaire pour mettre en œuvre la procédure prévue à cet effet peut empêcher les services répressifs de mener rapidement leur enquête dans des affaires de corruption. De surcroît, le parlementaire visé par une telle procédure en est informé, ce qui peut constituer un autre obstacle à la collecte de preuves, entre autres. L'intervention précoce et l'utilisation de mesures d'investigation sont des outils particulièrement importants pour l'instruction des infractions de corruption et ils sont déterminants quant à la possibilité d'engager des poursuites à un stade ultérieur. De telles mesures ne peuvent pas être appliquées à l'encontre de parlementaires en Fédération de Russie sans une levée préalable de leur immunité, à moins qu'ils soient pris en flagrant délit, et plusieurs interlocuteurs rencontrés au cours de la visite sur place ont souligné la lenteur de cette procédure. Si l'on sait que ce type d'immunité (inviolabilité) n'est pas en soi nécessairement problématique, l'EEG estime néanmoins qu'il serait souhaitable de veiller à ce que la procédure de levée d'immunité ne gêne pas la bonne marche des enquêtes dans les affaires de corruption impliquant des parlementaires.

109. En vertu de l'article 19, paragraphe 2, alinéa *a*, de la loi sur le statut des parlementaires, ces derniers jouissent de l'immunité non seulement en matière de responsabilité pénale, mais aussi sur le terrain de la responsabilité administrative. Cependant l'immunité ne concerne que les infractions administratives qui nécessitent l'intervention d'un tribunal et qui, en soi, sont plus proches d'une infraction pénale (par exemple, larcin ou achat illégal de drogue qui n'atteint pas la gravité d'une infraction pénale) et peuvent entraîner des saisies et détentions, tandis que la majorité des infractions administratives (par exemple, les infractions routières, tels que les excès de vitesse) sont infligées par une autorité administrative et ne sont donc pas couvertes par l'immunité.

¹⁴ Au sujet de l'immunité parlementaire, voir aussi la recommandation xiii dans le rapport d'évaluation des 1^{er} et 2^e cycles conjoints du GRECO (Greco Eval I/II Rep (2008) 2F) et l'addendum au rapport de conformité (Greco RC-I/II (2010) 2F, paragraphe 52), qui conclut ces cycles en indiquant que le processus de définition de critères spécifiques et objectifs pour la levée de l'immunité parlementaire n'a pas été achevé.

Conseils, formation et sensibilisation

110. Tous les instruments juridiques réglementaires énonçant les restrictions et interdictions concernant l'exercice de la fonction parlementaire, la procédure décrivant la communication par les parlementaires des informations concernant leurs revenus, leurs dépenses, leurs biens et leur passif relatif aux biens, ainsi que ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs, et les règles de prévention des conflits d'intérêts sont publiés sur les sites web officiels du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État. Ces informations figurent également dans les systèmes de référence et bases de données juridiques (comme « Garant » et « Consultant Plus »), de même que les lois fédérales et d'autres instruments juridiques régissant des questions relatives à la lutte contre la corruption.

111. Les députés de la Douma d'État peuvent prendre conseil auprès du Bureau central de la Douma et de la commission sur les revenus, les biens et le passif des députés. Les MCF peuvent consulter la commission sur les revenus, les biens et le passif des MCF, le comité chargé du règlement et de la gestion des performances parlementaires, et les sous-divisions structurelles du Bureau central du Conseil de la Fédération (administration juridique, service civil et administration du personnel).

112. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que l'organisation des formations sur les questions d'intégrité à destination des nouveaux députés de la Douma d'État incombe exclusivement au groupe parlementaire auquel le député est affilié. Les groupes parlementaires avec lesquels l'EEG s'est entretenue ont déclaré qu'ils organisaient des programmes d'initiation pour les nouveaux parlementaires affiliés. Cela étant, l'EEG estime que cette façon de procéder ne permet pas de s'assurer que tous les nouveaux députés, quelle que soit leur affiliation politique, reçoivent une formation équivalente sur les questions d'intégrité, par exemple sur la façon de gérer les éventuels conflits d'intérêts, les incompatibilités, les activités accessoires, les contacts avec les tiers, les cadeaux, les déclarations de patrimoine, etc. Par ailleurs, l'EEG considère que les activités de formation et de sensibilisation sur les questions d'intégrité, comme les conflits d'intérêts, devraient être organisées périodiquement pour tous les parlementaires, et non faire l'objet seulement d'un programme d'initiation pour les nouveaux élus. Ce point est d'autant plus important qu'il est nécessaire d'élaborer un code d'éthique pour les parlementaires, comme cela a été recommandé plus haut.

113. Par conséquent, le GRECO recommande de dispenser des formations régulières spécialisées sur les questions d'éthique et les conflits d'intérêts à l'intention de l'ensemble des parlementaires, en mettant l'accent sur les nouveaux élus.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

114. Le système judiciaire de la Fédération de Russie est établi par la Constitution et la législation constitutionnelle fédérale. Le principe de l'indépendance des juges est consacré dans la Constitution (article 10 sur la séparation des pouvoirs et article 120 sur l'indépendance des juges).

115. Ce principe est également inscrit dans la loi sur le système judiciaire et la loi sur les tribunaux de droit commun, qui interdisent l'adoption de lois et d'actes juridiques attentatoires à l'indépendance des juges. En plus de garantir les principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance des juges, la loi sur le statut des juges (ci-après la « loi LSJ ») prescrit l'interdiction d'exercer une influence sur les juges dans les questions liées à l'exercice de leurs fonctions judiciaires, et, en vertu de l'article 294 du Code pénal, toute ingérence doit faire l'objet de poursuites.

Les tribunaux

116. Le système judiciaire de la Fédération de Russie est composé des tribunaux fédéraux et des tribunaux des sujets fédéraux (article 4 de la loi LSJ).

117. Les tribunaux fédéraux sont :

- la Cour constitutionnelle ;
- la Cour suprême ;
- le système des tribunaux fédéraux de droit commun : les cours suprêmes des républiques, les tribunaux de province et de région, les tribunaux d'importance fédérale et des villes, les tribunaux des régions autonomes, les tribunaux de district et les tribunaux militaires et spécialisés ;
- les tribunaux d'arbitrage fédéral : les tribunaux d'arbitrage des régions, les cours d'arbitrage en appel, les tribunaux d'arbitrage des sujets fédéraux et les tribunaux d'arbitrage spécialisés.

118. Les tribunaux des sujets fédéraux sont :

- les tribunaux constitutionnels/statutaires des sujets fédéraux ;
- les juges de paix, qui sont les juridictions de droit commun de première instance au niveau des sujets.

La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

119. La Cour constitutionnelle statue sur la conformité, avec la Constitution, des lois fédérales, des instruments normatifs émis par le Président, le Conseil de la Fédération, la Douma d'État et le gouvernement, des constitutions/chartes des sujets fédéraux, etc. Elle contrôle la constitutionnalité des lois qui ont été appliquées dans des affaires particulières et fournit des interprétations de la Constitution. Elle statue exclusivement sur les questions de droit et s'abstient d'établir des faits lorsque cette mission incombe à d'autres tribunaux ou organes. Elle est composée de 19 juges, qui siègent en formation plénière, et de deux chambres.

La Cour suprême de la Fédération de Russie

120. La Cour suprême est l'organe judiciaire suprême traitant des affaires civiles, pénales et administratives (affaires de droit commun), ainsi que des affaires concernant la résolution des litiges économiques (affaires d'arbitrage) (article 126 de la Constitution, article 2 de la loi constitutionnelle fédérale n° 3-FKZ du 5 février 2014 sur la Cour suprême de la Fédération de Russie). Elle exerce un contrôle judiciaire sur les activités des tribunaux et formule des recommandations d'ordre pratique. En tant que tribunal de

première instance, elle examine des affaires de litige économique entre les pouvoirs publics fédéraux et les pouvoirs publics des sujets et entre les autorités publiques suprêmes des sujets ; elle traite aussi de certaines affaires de droit administratif, en particulier d'affaires concernant des problèmes relatifs à des instruments juridiques normatifs, et des transferts de juridiction dans les affaires de droit pénal. En tant que cour d'appel et de cassation et instance de supervision, la Cour suprême examine des affaires de droit civil, pénal et administratif, ainsi que des affaires de litige économique, en cas de nouveaux faits ou de faits récemment découverts.

121. De plus, la Cour suprême exerce le droit d'initiative législative sur des questions liées à sa compétence et à son mandat (article 104, paragraphe 1, de la Constitution).

122. La Cour suprême est composée i) du Plénum (115 juges représentant l'ensemble des juges de la Cour suprême), qui adopte les résolutions sur l'interprétation des dispositions du droit ; ii) le Présidium (13 juges) ; et iii) les Chambres (normalement composées de trois juges), à savoir la commission de recours et les collèges juridictionnels chargés des affaires administratives, des affaires civiles, des affaires pénales, des litiges économiques et des affaires militaires.

Tribunaux de droit commun

123. Les cours suprêmes des républiques/provinces, les tribunaux régionaux, les tribunaux des villes d'importance fédérale, les tribunaux des régions autonomes et les cours des districts autonomes sont des tribunaux fédéraux de droit commun qui connaissent des affaires de première instance, d'appel et de cassation, en présence de faits nouveaux ou récemment découverts, et qui exercent d'autres compétences, conformément au droit fédéral. Sur le plan judiciaire, ces juridictions se situent juste au-dessus des tribunaux de district, qui exercent sur le territoire des sujets fédéraux respectifs.

124. Les tribunaux de district sont des tribunaux fédéraux de droit commun, qui examinent toutes les affaires de droit pénal, civil et administratif en première instance, à l'exception des affaires relevant de la compétence d'autres tribunaux en vertu du droit fédéral. Dans certains cas prévus par le droit fédéral, les tribunaux de district connaissent des affaires relatives à des infractions administratives. Les tribunaux de district examinent les affaires pour lesquelles de nouveaux faits sont apparus ou des faits ont été récemment découverts. Ils se situent juste au-dessus des juges de paix (voir plus loin) qui exercent dans leur district, et examinent leurs décisions en appel.

125. Les juges de paix sont des juridictions de droit commun à l'échelle d'un sujet. Ils connaissent des affaires de droit civil, administratif et pénal en première instance, comme les infractions pénales sanctionnées par une peine d'emprisonnement de trois ans maximum, des injonctions de tribunaux, des affaires relevant du droit de la famille (moyennant quelques exceptions), des différends patrimoniaux (moyennant quelques exceptions), de l'arbitrage en matière d'injonction d'utilisation de propriété, des infractions administratives déferées à leur compétence par le Code des infractions administratives et par la législation des sujets fédéraux, etc.

126. Les tribunaux militaires sont des tribunaux fédéraux de droit commun. Ils exercent des fonctions judiciaires au sein des forces armées, d'autres forces et d'instances où le service militaire est prévu par la loi. Dans leur domaine de compétence, les tribunaux militaires statuent en première instance, en appel et en cassation.

Tribunaux d'arbitrage

127. Dans le domaine de la gestion d'entreprises et autres activités économiques, la justice est rendue par des tribunaux d'arbitrage. Les tribunaux d'arbitrage fédéraux

comprennent les tribunaux d'arbitrage des districts/cours d'arbitrage de cassation, les cours d'arbitrage en appel, les tribunaux d'arbitrage des sujets fédéraux et les tribunaux d'arbitrage spécialisés. Depuis 2014, la Cour suprême est la plus haute autorité judiciaire dans les affaires d'arbitrage.

128. En juillet 2013, le tribunal chargé des droits de propriété intellectuelle a été créé. Cette juridiction d'arbitrage spécialisée examine, dans son domaine de compétence en tant que tribunal de première instance et de cassation, les litiges relatifs à la protection des droits de propriété intellectuelle.

Conseil judiciaire de la Fédération de Russie et autres instances d'autoréglementation

129. Le Congrès panrusse des juges est la plus haute instance d'autoréglementation du système judiciaire. Il est composé d'élus qui représentent les juges des différents niveaux de juridiction. Il se réunit tous les quatre ans pour adopter des résolutions sur des sujets généraux et pour élire le Conseil judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature et la Commission d'examen suprême. Au niveau des sujets, il existe aussi des conférences judiciaires, qui regroupent des représentants des différents tribunaux à l'échelon des sujets et qui prennent des décisions relatives à la communauté judiciaire au niveau de chaque sujet.

130. Le Conseil judiciaire est la principale instance d'autoréglementation du pouvoir judiciaire qui siège de manière permanente. Il est composé de 128 juges élus par le Congrès des juges et se réunit en composition plénière au moins deux fois par an. Le Présidium du Conseil judiciaire est composé de 17 juges, qui se réunissent en moyenne quatre fois par an. Au sein de ce conseil, les commissions suivantes siègent de manière permanente : i) la commission d'éthique, qui synthétise et analyse l'expérience émanant de l'application du Code d'éthique judiciaire dans les différentes régions du pays et transmet les problèmes rencontrés au Présidium du Conseil judiciaire pour examen, et ii) la commission disciplinaire. La mission principale de ces commissions est de participer à la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de lutte contre la corruption, de contribuer à ce que les juges observent les restrictions, les interdictions et les exigences en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts en contrôlant les signalements de tels conflits dans les activités extrajudiciaires, et de les inciter à participer activement à l'application des mesures de prévention de la corruption. Leurs décisions sont soumises au Présidium avant la réunion en plénière. Il existe également, à l'échelon des sujets fédéraux, des conseils judiciaires, dont les membres sont élus par les conférences des juges ; ils représentent les différents niveaux de juridiction qui traitent de questions concernant le pouvoir judiciaire au niveau des sujets entre les sessions des conférences.

131. Les conseils de la magistrature relèvent du niveau fédéral (Conseil supérieur de la magistrature, CSM) et du niveau des sujets fédéraux (conseils de la magistrature, CM) ; ils jouent un rôle déterminant dans la sélection, la nomination, la promotion et la révocation des juges ainsi que dans les procédures disciplinaires. Le CSM est composé de 18 juges de divers tribunaux (élus au scrutin secret lors d'une session du Congrès des juges), de 10 représentants des citoyens (nommés par le Conseil de la Fédération) et d'un représentant du Président (nommé par ce dernier). Les CM sont composés de 13 juges de divers niveaux de juridiction (élus au scrutin secret lors d'une session du Congrès des juges), de 7 représentants des citoyens (nommés par l'assemblée législative du sujet) et d'un représentant du Président (nommé par ce dernier). Les membres du CSM et des CM sont élus pour un mandat de quatre ans et n'ont pas à faire rapport aux instances qui les ont élus au sujet des décisions qu'ils prennent.

132. L'examen de compétence des juges candidats est organisé et géré par la Commission suprême d'examen et, au niveau des sujets, par les commissions d'examen. La Commission suprême d'examen compte 21 membres : cinq membres de la Cour

suprême, cinq membres choisis parmi les juges des tribunaux de droit commun, cinq membres choisis parmi les juges des tribunaux d'arbitrage, quatre membres professeurs de droit et chercheurs, et deux membres choisis parmi les associations privées panrusses des avocats. Les commissions d'examen des sujets fédéraux qui organisent les examens de compétence sont composées de juges de tribunaux de droit commun et de juges de tribunaux d'arbitrage, de professeurs de droit et de chercheurs, et de représentants des ordres des avocats.

133. Le Département de la justice de la Cour suprême est chargé de l'administration des tribunaux, notamment de la sélection et de la formation des juges candidats. Il apporte son soutien au Conseil judiciaire et au CSM. Il a formulé, en coopération avec le Conseil judiciaire, des recommandations préventives sur des sujets ayant trait à la corruption (déclarations de patrimoine, cadeaux, etc.).

Catégories de juges

134. En Fédération de Russie, les juges jouissent d'un statut unitaire. Au sein des tribunaux de droit commun, les juges sont classés par type de poursuites : pénal, civil, administratif. Dans les juridictions d'arbitrage, la différenciation au niveau de la composition des tribunaux dépend du type de litige.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Nomination

135. Les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême sont nommés par le Conseil de la Fédération sur recommandation du Président russe (Article 128 de la Constitution). Les juges des autres tribunaux fédéraux sont nommés par le Président russe, conformément à la loi sur le statut des juges et à la loi sur le système judiciaire. Les juges de paix sont nommés/élus par l'instance publique législative/représentative des sujets fédéraux ou élus directement par la population de la circonscription judiciaire correspondante selon une procédure fixée par la législation de chaque sujet fédéral. Les juges des tribunaux constitutionnels/statutaires des sujets fédéraux sont nommés par une résolution de l'instance publique législative/représentative du sujet concerné.

136. Les mandats des juges des tribunaux fédéraux ne sont pas limités dans le temps, à l'exception des juges de paix (voir les paragraphes 153 à 155). Le mandat d'un juge expire lorsqu'il atteint la limite d'âge, à savoir 70 ans. La loi sur le statut des juges prescrit des durées analogues et énonce que le mandat et l'âge de retraite obligatoire des juges des tribunaux constitutionnels/statutaires des sujets fédéraux sont fixés par la législation desdits sujets.

137. Quant aux critères de compétence requis pour postuler à la fonction de juge, en vertu de l'article 4 de la loi sur le statut des juges, tout citoyen ayant atteint l'âge prescrit par la législation¹⁵, ayant suivi un cursus de l'éducation supérieure en droit, disposant de l'expérience professionnelle requise en matière juridique et ne souffrant

¹⁵ En principe, les candidats doivent être âgés de plus de 25 ans et justifier d'une expérience professionnelle de cinq ans. Les juges de la Cour constitutionnelle doivent être âgés de plus de 40 ans et justifier d'une expérience professionnelle de 15 ans au minimum. Les juges de la Cour suprême doivent être âgés de plus de 35 ans et justifier d'une expérience professionnelle de 10 ans au minimum. Les juges des cours suprêmes des républiques, des tribunaux provinciaux ou régionaux, des tribunaux des villes dotées du statut de sujet fédéral, des tribunaux des régions autonomes ou des tribunaux des régions et des districts autonomes, des tribunaux militaires de circuit, des tribunaux d'arbitrage de district, des tribunaux d'arbitrage d'appel et des tribunaux d'arbitrage spécialisés doivent être âgés de plus de 30 ans et justifier d'une expérience juridique professionnelle de sept ans minimum. Les juges des cours d'arbitrage des sujets fédéraux, des cours constitutionnelles/liées à des chartes des sujets fédéraux, des tribunaux de district et des tribunaux militaires de garnison ainsi que les juges de paix doivent être âgés de plus de 25 ans et justifier d'une expérience juridique professionnelle de cinq ans minimum.

d'aucune maladie qui l'empêcherait d'être nommé au poste de juge peut passer l'examen de compétence. Une personne soupçonnée ou accusée d'avoir commis une infraction ne peut pas se porter candidate. Une personne ayant un lien de parenté avec le président ou le vice-président d'un tribunal (conjoint, parents, enfants, frères et sœurs de sang, grands-parents, petits-enfants, ainsi que les parents, enfants, frères et sœurs de sang du conjoint) n'a pas le droit de se porter candidat à un poste dans le tribunal en question.

138. Les candidats sont sélectionnés par concours (article 5 de la loi sur le statut des juges). La première étape incombe au président du tribunal où un poste est vacant, qui doit informer le conseil de la magistrature compétent (CSM¹⁶ ou CM¹⁷) dans un délai de 10 jours. Le conseil compétent publie ensuite un avis de vacance dans les médias dans un délai de 10 jours. À la réception des candidatures, les CM procèdent à une première vérification de l'authenticité des documents joints.

139. Les examens de compétence sont organisés par la Commission suprême d'examen au niveau fédéral et par les commissions d'examen au niveau des sujets fédéraux. Ils sont obligatoires pour les personnes qui ne sont pas juges et pour les juges qui n'ont pas exercé pendant plus de trois années consécutives. Cela étant, les titulaires d'un titre universitaire de candidat en droit ou de docteur en droit qui ont reçu le titre d'« avocat honoraire de la Fédération de Russie » ainsi que les juges qui n'exercent plus, mais qui remplissent les critères de la procédure simplifiée décrite à l'article 7.1 de la loi sur le statut des juges¹⁸ ne sont pas tenus de passer ces examens.

140. La procédure applicable aux examens de compétence et à l'évaluation des connaissances des candidats est définie par le règlement des commissions d'examen, qui est approuvé par la Commission suprême d'examen. Elle doit intégrer trois questions théoriques dans différents domaines du droit, deux tâches de pratique judiciaire et une épreuve écrite sur la gestion des affaires. Les commissions d'examen délivrent aux candidats un certificat de compétence qui contient les résultats de l'examen. Les candidats peuvent faire appel des décisions d'une commission d'examen dans un délai de 10 jours à compter de la date de réception du certificat.

141. Une fois la procédure d'examen de compétence achevée, le CSM et les CM décident ou non de recommander un ou plusieurs candidats au président du tribunal où un poste est vacant. Les documents soumis (candidature, documents fournis par le candidat, résultats d'examen, etc.) sont examinés par le CSM dans un délai de trois mois et par les CM dans un délai d'un mois à compter de la date de soumission. En outre, des contrôles de l'intégrité des candidats doivent être menés par les CM sur la base d'informations obtenues de différents organes publics ainsi qu'au travers d'un examen psychologique. Premièrement, selon les Recommandations méthodologiques pour les CM sur les normes législatives de lutte contre la corruption, adoptées par le CSM le 26 janvier 2017, les CM demandent des informations i) au Bureau du Procureur général, ii) au ministère des Affaires intérieures, iii) au Service fédéral de sécurité (FSB), iv) au Service fédéral des impôts, v) au Service fédéral des saisies, vi) au Service fédéral de contrôle financier, et viii) à tout autre service lorsque cela s'avère nécessaire. Deuxièmement, un examen psychologique des candidats est effectué pour révéler, entre autres, les risques d'atteintes aux qualités d'intégrité. Cet examen est effectué

¹⁶ Pour le président et les vice-présidents de la Cour suprême, les juges de la Cour suprême, les présidents et vice-présidents des autres tribunaux fédéraux (à l'exclusion des tribunaux de district), les juges des tribunaux d'arbitrage de district, les tribunaux d'arbitrage d'appel, le tribunal chargé des droits de propriété intellectuelle et les tribunaux militaires.

¹⁷ Pour les présidents et vice-présidents des tribunaux de district et les juges des tribunaux fédéraux.

¹⁸ Les résultats de l'examen de compétence restent valables pendant trois ans à compter de l'obtention de l'examen et de la nomination au poste de juge (pendant toute la période d'exercice du mandat de juge et pendant les trois années, sans interruption, qui suivent la cessation des activités). Une fois qu'il a réussi l'examen de compétence, le candidat peut déposer sa candidature à un poste vacant, sur la base d'une recommandation du conseil de la magistrature compétent, qui vérifie ensuite l'authenticité des documents soumis par le candidat.

conformément à l'Ordre n° 44 du Département de la justice de la Cour suprême du 17 mars 2009 et inclut une évaluation psychologique, un entretien structuré et « toute autre méthode, le cas échéant ». Les qualités de base recherchées au travers de cet examen sont la conscience juridique, la méticulosité, l'obéissance aux principes, le perfectionnisme, l'engagement, la bonne foi, la discipline et l'honnêteté.

142. Lorsqu'aucun candidat ne répond aux critères prescrits par la législation, le conseil prend une décision motivée par laquelle il refuse de recommander les candidats et publie un nouvel avis de vacance. La décision d'un conseil peut être contestée pour non-respect de la procédure de sélection et refus de recommandation, y compris sur le fond.

143. L'EEG souhaite tout d'abord souligner que le processus de sélection des juges joue un rôle fondamental dans l'indépendance de la justice et l'impartialité du système judiciaire, qui sont intrinsèquement liées au principe de l'État de droit et au droit fondamental à un procès équitable, lesquels sont consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 6). Non seulement ce processus doit permettre de sélectionner des candidats hautement qualifiés, mais il doit aussi garantir que les candidats retenus sont des personnes fiables, et donc à l'abri de toute pression externe, mais toute pression inopportune au sein du système. En outre, ils doivent non seulement être indépendants et impartiaux, mais aussi être perçus comme tels par le public, car cela détermine la confiance que le public placera dans le système judiciaire. Ce principe doit aussi se retrouver dans la façon dont les juges sont choisis, ce qui suppose que la procédure de sélection soit aussi transparente que possible.

144. L'EEG note que la procédure de sélection des juges qui a été mise en place en Fédération de Russie est relativement complexe et repose sur un concours. Plusieurs acteurs entrent en jeu dans le processus qui mène à la nomination des juges. La responsabilité globale de la sélection des candidats incombe en principe aux conseils de la magistrature, l'organisation des examens est quant à elle supervisée par les commissions d'examen. Cela dit, ce processus dépend aussi en grande partie de la Commission présidentielle d'examen préliminaire des candidats à un poste de juge dans les tribunaux fédéraux avant que n'intervienne la nomination proprement dite par le Président de la Fédération de Russie¹⁹.

145. L'EEG note que le CSM et les CM sont composés en partie de juges choisis par le Congrès des juges, de représentants du public nommés par la Fédération de Russie et d'un représentant du Président. Au CSM et dans les CM, les membres élus par les juges sont en majorité, ce qu'il convient de saluer. Cela étant, l'EEG a eu connaissance de certaines informations soulignant le manque de transparence de la procédure de sélection, certains membres par exemple étant régulièrement invités à ne pas divulguer l'ordre du jour des réunions ou les décisions prises²⁰.

146. S'agissant des critères de sélection, l'EEG reconnaît que l'intégrité est prise en compte dans le processus général de sélection des juges par les CM, y compris au travers d'un examen psychologique. Toutefois, l'EEG considère que s'il y a une procédure structurée pour cet examen, il ne semble en revanche ne pas y avoir de critères objectifs qui définissent les qualités d'intégrité et de comportement éthique attendues des candidats et qui soient connus de ces derniers, au-delà des notions générales d'attachement aux principes, d'honnêteté, etc. Au regard de la perception du public quant au niveau de corruption au sein du judiciaire ainsi que les affaires de corruption contre des juges, comme le reconnaissent les autorités (voir paragraphes 212), l'EEG souligne à nouveau l'importance non seulement de sélectionner des candidats hautement qualifiés mais aussi dont l'intégrité les protège des pressions externes, conflits d'intérêts,

¹⁹ La nomination des juges à la Cour suprême et à la Cour constitutionnelle et des juges de paix n'obéit pas à cette procédure.

²⁰ Voir, par exemple, le Rapport de la Commission Internationale de Juristes, CIJ (en anglais), *Appointing the judges : Procedures for Selection of Judges in the Russian Federation*, ICJ Mission Report 2014, p. 18.

etc. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande que les exigences d'intégrité dans la sélection, la nomination et la promotion des juges répondent à des critères objectifs que le public puisse consulter.

147. Une fois que le conseil a transmis au président du tribunal concerné la décision par laquelle il recommande un candidat pour un poste de juge, il revient audit président de proposer la nomination du candidat au poste vacant. En cas de désaccord, le président rejette la décision du conseil, en principe en motivant son avis. Si le conseil confirme sa décision d'origine par un vote à la majorité des deux tiers, le président doit proposer la nomination de la personne recommandée. La phase suivante est pour le président du tribunal concerné ou de la Cour suprême de proposer au Président de la Fédération de Russie la nomination du candidat recommandé par le CSM/CM au poste vacant.

148. L'EEG note par ailleurs que les présidents des tribunaux jouent un rôle important dans le processus de sélection des candidats. Ce sont eux qui déclenchent la procédure de recrutement lorsqu'un poste devient vacant dans leur tribunal, étant donné qu'il n'y a pas de concours général au niveau fédéral ou local pour créer une liste de réserve de juges à l'échelle du pays ou d'une région. Ce sont eux aussi qui *in fine* soumettent le candidat choisi en vue de sa nomination par le Président. De plus, lorsqu'il faut choisir entre plusieurs candidats, les présidents peuvent indiquer leur préférence au CM, qui en tient compte avant de formuler sa recommandation ; apparemment, cette intervention du président n'est pas formalisée. La recommandation du CM est ensuite officiellement transmise au président du tribunal concerné, qui peut la rejeter. En pareil cas, le CM doit disposer d'une majorité des deux tiers pour être en mesure de présenter à nouveau le même candidat, auquel cas le président du tribunal doit s'incliner. L'EEG a appris au cours de la visite sur place qu'en pratique, le président du tribunal ne motive pas nécessairement son refus.

149. L'EEG estime que s'il est naturel d'associer les présidents des tribunaux au processus de nomination à un moment ou à un autre, la manière de procéder devrait être clairement décrite dans les textes réglementaires pertinents afin d'éviter que les présidents n'aient une quelconque influence informelle sur les résultats du processus. Dans l'état actuel des choses, non seulement ils ont une capacité d'influence non négligeable sur le candidat proposé à la nomination, mais en plus, de ce fait, le juge nouvellement nommé risque de se sentir redevable à leur endroit²¹. De plus, il a été signalé que les présidents des tribunaux exercent une influence sur les juges membres des CM en raison de leur étroite relation hiérarchique et du rôle qu'ils jouent dans les décisions en matière d'évolution de carrière (voir la section suivante)²². Au vu de ce qui précède, l'EEG s'inquiète de l'absence de règles claires et détaillées sur le rôle des présidents des tribunaux plus particulièrement dans le processus de sélection des juges (mais aussi, plus généralement, sur leur rôle dans la carrière des juges qui dépendent d'eux, comme on le verra plus loin) et des effets préjudiciables sur la transparence de ces procédures.

150. Comme précédemment évoqué, des contrôles supplémentaires concernant les candidats sont effectués après le processus de sélection opéré par les CM. Ces contrôles relèvent de la Commission présidentielle d'examen préliminaire des candidats à un poste de juge dans les tribunaux fédéraux. La Commission présidentielle est composée de 15 membres : le président de la Cour suprême (président de la Commission présidentielle), quatre représentants de l'Administration présidentielle, des représentants du pouvoir judiciaire (Cour suprême, CSM, le Département de la justice, les Conseil

²¹ Voir, par exemple, le Rapport du CIJ (p. 39) ; le Rapport 2014 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

²² Voir, par exemple, le Rapport de la CIJ (p. 17) ; le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Fédération de Russie du 3 au 12 avril 2013, CommDH(2013)21, par. 49 à 51.

judiciaire), le Bureau du procureur général, le ministère des Affaires intérieures, le Service fédéral de sécurité (FSB) et la Chambre civile. Les autorités russes avancent que la nécessité de cette étape supplémentaire avant la nomination s'explique par le fait que les CM opèrent au niveau régional et n'ont pas l'opportunité de demander des informations sur le casier judiciaire des candidats au niveau fédéral, ce que la Commission présidentielle peut faire. Au cours de la visite sur place, les interlocuteurs de l'EEG a été informé que la Commission présidentielle pouvait même organiser des entretiens avec les candidats et en effet rassembler des informations de tous les acteurs pertinents (judiciaire, forces de l'ordre, autorités fiscales, etc.). En outre, les interlocuteurs de l'EEG ont fait clairement savoir que le rôle du Président dans la nomination des juges était plus que protocolaire, qu'il était même décisif et que le Président pouvait refuser de nommer les juges recommandés par les CM. Aussi, l'Administration présidentielle est-elle associée au processus de sélection non seulement par un membre désigné dans les CM (au niveau régional) mais aussi par une présence importante de l'exécutif au sein de la Commission présidentielle qui mène la sélection ultime. En outre, les contrôles d'intégrité effectués par les CM permettent déjà de contacter les autorités fédérales pour obtenir des informations sur l'intégrité des candidats, par exemple sur des condamnations ou la commission d'infraction fiscales (voir le paragraphe 141). L'EEG est consciente du fait que, tant en Fédération de Russie qu'au-delà, le pouvoir judiciaire russe est fortement perçu comme insuffisamment indépendant, notamment de l'exécutif²³. Dès lors, l'EEG considère que le pouvoir de l'exécutif dans la détermination des résultats de la procédure de recrutement jusqu'à la nomination est tel qu'il puisse potentiellement avoir un impact négatif sur l'indépendance du judiciaire. Par conséquent, le GRECO recommande que le processus de recrutement des juges soit revu de façon à mieux préserver la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice vis-à-vis de l'exécutif, en renforçant de façon significative le rôle du judiciaire dans le processus de sélection des candidats à la fonction de juge menant à leur nomination par le Président.

151. En ce qui concerne les juges candidats à la Cour suprême, le président de la Cour propose la nomination d'un candidat recommandé par le CSM, et le Président russe décide ou non de présenter le candidat recommandé au Conseil de la Fédération, lequel procède à la nomination du candidat.

152. Les propositions de candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle peuvent être présentées au Président par les parlementaires et par les instances législatives/représentatives des sujets fédéraux, par les plus hautes instances judiciaires et les bureaux juridiques fédéraux, et par les communautés des gens de justice et les instances juridiques scientifiques et pédagogiques. Le Conseil de la Fédération doit examiner les candidatures dans un délai de 14 jours à compter de la recommandation du Président. Chaque juge est nommé au scrutin secret et à la majorité des voix.

153. En revanche, les juges de paix sont élus ou nommés pour une durée déterminée par les instances législatives ou représentatives des sujets fédéraux, ou élus par les citoyens du district judiciaire concerné, en fonction de la procédure choisie par chaque sujet. Au minimum six mois avant l'expiration de leur mandat et, en cas de cessation anticipée, au plus tard 10 jours à compter de la date de libération du poste, l'avis de vacance doit être publié dans les médias. Les juges de paix sont nommés/élus pour une durée définie par la législation de chaque sujet fédéral et inférieure ou égale à cinq ans. À l'expiration de cette période, la personne occupant le poste de juge a le droit de se porter candidate à sa nouvelle nomination/élection pour une durée définie par la législation du sujet concerné, mais qui ne peut être inférieure à cinq ans.

²³ Voir, par exemple, le rapport de la CIJ (p. 24 et 25), ainsi que le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2013)21, par. 53.

154. Tout en étant consciente que les juges de paix sont nommés ou élus au niveau régional conformément à la législation de chaque sujet fédéral, l'EEG note qu'en tant que juge de première instance, ils appliquent la législation fédérale et que leur statut relève de la législation fédérale (à savoir, la loi LSJ). Dès lors, l'EEG estime légitime et nécessaire de soulever ici la question de leur mandat, même s'il revient, selon la législation fédérale, aux sujets fédéraux de le réguler.

155. Au cours de la visite sur place, l'EEG a appris qu'en qualité d'instances judiciaires générales de première instance opérant au niveau local, les juges de paix traitent environ 80% de l'ensemble des litiges. L'EEG relève qu'ils sont les seuls juges à ne pas jouir d'un mandat à vie en Fédération de Russie. Au contraire, ils doivent être nommés ou élus, en général par les assemblées des sujets fédéraux, pour un mandat renouvelable, dont la durée peut descendre jusqu'à cinq ans, voire moins dans le cas du premier mandat, en fonction de la législation du sujet concerné. Au vu de cela, l'EEG craint qu'un tel système ne risque, en particulier avec des mandats si courts, de créer des occasions de pressions indues, qu'elles soient réelles ou imposées par les intéressés eux-mêmes, sur les juges de paix cherchant à se faire réélire ou nommer de nouveau, ce qui pourrait fausser les décisions. L'EEG est résolument convaincue que les juges qui siègent pour une durée indéterminée, après avoir été sélectionnés pour leurs compétences, offrent la garantie de leur indépendance et sont à l'abri des influences extérieures. L'EEG renvoie à la pratique du GRECO, que viennent confirmer les normes internationales²⁴ : la sécurité du statut et l'inamovibilité des juges sont des éléments essentiels de leur indépendance, ce que souligne également la Constitution russe, qui, en son article 121, consacre le principe d'inamovibilité des juges. Dans ce contexte, il est en outre rappelé que le GRECO a établi une pratique concernant la période probatoire qu'il convient raisonnablement d'appliquer aux juges avant leur nomination permanente. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande aux autorités fédérales de chercher les moyens de renforcer la sécurité du mandat des juges de paix en coopération avec les sujets fédéraux.

Promotion, mutation, suspension et révocation

156. Quant à la promotion des juges, comme indiqué plus haut, tous les juges bénéficient d'un statut unitaire et l'« avancement » ne s'applique pas. Néanmoins, parallèlement à ce principe, les juges peuvent être nommés dans une juridiction supérieure ou à un poste d'encadrement au sein du même tribunal (président ou vice-président par exemple).

157. À la lumière d'une évaluation i) de leurs connaissances du métier et de leur capacité à les mettre en œuvre pour rendre la justice, ii) de leurs performances judiciaires, iii) de leurs qualités professionnelles et morales, et à condition qu'ils respectent les exigences du Code de l'éthique judiciaire, les juges fédéraux peuvent être promus à un grade supérieur (article 20.2 de la loi sur le statut des juges). Moyennant une attestation de compétence remise par les CM, les juges peuvent être promus à un grade supérieur (les grades s'échelonnant du 9^e grade – le plus faible – au 1^{er}, puis au plus haut grade correspondant à la présidence de la Cour suprême), selon l'ordre de promotion et la durée d'exercice dans les grades pertinents et en fonction des postes occupés.

158. S'agissant des juges nouvellement nommés et des juges nommés à un poste dans un tribunal de niveau différent, ce qui suppose la promotion à un grade supérieur, le président du tribunal concerné doit déposer une proposition d'attestation de compétence auprès du CM compétent. Le CM peut soit promouvoir le juge à un grade ordinaire ou spécial, soit le maintenir dans le même grade. Lorsque le juge conserve le même grade,

²⁴ Voir en particulier la Recommandation du Comité des Ministres du 17 novembre 2010 adoptée à la 1098^e réunion des Délégués des Ministres, disponible à l'adresse suivante : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cde9f

l'attestation de compétence suivante est établie sur demande du président du tribunal concerné ou sur demande du juge, au plus tôt un an et au plus tard trois ans après la décision concernant l'attestation de compétence établie par le conseil compétent.

159. L'EEG souhaite tout d'abord exprimer des réserves sur les systèmes de grades appliqués aux juges en ce qu'ils peuvent engendrer une hiérarchie et le fait de devoir rendre des comptes au sein même des juridictions et entre juges, ce qui peut potentiellement affecter l'indépendance des juges. L'EEG estime important que de tels systèmes s'accompagnent des garanties objectives.

160. L'EEG note que la promotion des juges à un grade supérieur relève de la compétence des CM. Elle comprend en outre que, si les juges peuvent proposer leur propre promotion, il revient, dans la pratique, en général aux présidents des tribunaux de proposer qu'un juge soit évalué par le CM compétent dans le but d'être promu à un grade supérieur, même si la loi sur le statut des juges fixe des durées maximales à l'intérieur desquelles les évaluations doivent être faites. Il y a un système strict et hiérarchisé de grades allant du premier grade au plus élevé suivant le nombre d'années de service défini pour chaque grade, avec des exceptions : la longueur de la période passé aux premier, cinquième et septième grades n'est pas fixée s'il s'agit du grade maximum pour le poste occupé. Par ailleurs, il ressort que les présidents des tribunaux jouent un rôle important dans la carrière des juges placés sous leur autorité en soutenant leur promotion²⁵, assistant aux réunions des CM et contestant, pour violation de procédure, la décision d'un CM d'accorder un certain grade, sachant en outre qu'ils ont le droit d'être informés des questions relevant de leur compétence abordées lors des réunions du conseil et de donner leur avis sur ces questions²⁶. L'EEG note que, si le rôle général des présidents de tribunaux est défini par l'article 6 paragraphe 2 de la LSJ, il n'y a pas de mention de leur rôle dans la procédure de promotion. La procédure relative à l'évaluation des CM aux fins de promotion des juges ne semble que préciser les informations qui doivent accompagner les recommandations pour promotion transmises par les présidents de tribunaux (Règlement sur la procédure des travaux du CSM, 22 mars 2007, révisé le 19 mai 2016). L'EEG est dès lors d'avis que le rôle des présidents de tribunaux dans la carrière des juges qui travaillent dans leur juridiction bénéficierait d'être mieux défini afin d'éviter toute possibilité de pression ou de pression perçue sur les juges travaillant dans leur juridiction, notamment les juges nouvellement nommés (voir paragraphes 148, 149 et 158).

161. L'EEG relève que le président de la Cour suprême peut proposer la promotion de juges de la Cour suprême sans suivre l'ordre de promotion et la durée de service dans les grades pertinents dès lors qu'il est considéré qu'ils ont apporté « une contribution importante à l'administration de la justice et obtenu des résultats remarquables dans le système judiciaire ». L'EEG considère que cette procédure extraordinaire peut donner lieu à un pouvoir discrétionnaire élevé si elle ne s'appuie pas sur des critères clairs et objectifs et des décisions dûment motivées.

162. L'inamovibilité des juges est inscrite à l'article 121 de la Constitution et le transfert des juges vers un autre poste ou un autre tribunal sans leur consentement est interdit (article 15, paragraphe 1, de la loi sur le système judiciaire ; article 12 de la loi sur le statut des juges). La situation des juges de paix est différente, comme on l'a vu dans la section précédente, puisqu'ils servent pour un mandat de courte durée et renouvelable.

163. La suspension ou la cessation du mandat d'un juge ne peut être prononcée qu'en vertu des règles énoncées dans la législation fédérale ou sur décision d'un CM, sauf

²⁵ Voir, par exemple, le rapport de la CIJ (p. 46) ; le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2013)21, par. 49.

²⁶ Voir, par exemple, le rapport de la CIJ (p. 47), concernant la décision de la Cour suprême de la Fédération de Russie n° AKPI13-910 du 20 septembre 2013.

lorsque le mandat arrive normalement à expiration ou qu'un juge a atteint l'âge limite statutaire (article 121 de la Constitution).

164. Les fonctions d'un juge sont suspendues sur décision d'un CM lorsque, par exemple, il fait l'objet de poursuites pénales ou qu'il se présente à une élection au niveau local ou fédéral. Le juge continue de recevoir son traitement mensuel et conserve son immunité. Lorsque les raisons de la suspension cessent d'être valables, le juge reprend ses fonctions. En cas de cessation de son mandat pour l'une des deux raisons précitées ou lorsque la suspension a été refusée, le juge peut faire appel devant le CSM dans un délai de 10 jours.

165. La démission d'un juge s'entend de la cessation honorable de son mandat par opposition à sa révocation. Pour bénéficier du droit de démissionner, un juge doit, entre autres, être frappé d'incapacité pour des raisons de santé ou d'autres raisons valables qui l'empêchent de mener à bien son mandat, avoir atteint l'âge obligatoire de la retraite ou être arrivé au terme de son mandat lorsque ce dernier est limité dans le temps, avoir refusé une mutation dans un autre tribunal en raison de la suppression ou de la réorganisation du tribunal dans lequel il exerce, ou avoir un lien de parenté avec le président ou le vice-président du même tribunal.

Conditions de service

166. Les tribunaux sont exclusivement financés par le budget fédéral (article 124 de la Constitution). L'indépendance des juges est assurée, entre autres, par un apport financier et un soutien social qui sont proportionnés à leur statut (article 9 de la loi sur le statut des juges). Leur traitement mensuel est composé d'une somme liée au poste qu'ils occupent, d'une somme liée à leur grade, d'une gratification en espèces, d'un supplément lié à leur ancienneté, d'un autre supplément accordé aux titulaires d'un diplôme de droit ou d'un doctorat en droit, du grade universitaire de maître de conférences ou de professeur, et du titre de « juriste honoraire de la Fédération de Russie », ainsi que – si la législation fédérale l'exige – d'un supplément mensuel pour leur maîtrise de langues étrangères et l'utilisation de ces langues dans l'exercice de leurs fonctions officielles (article 19 de la loi sur le statut des juges).

167. Au 1^{er} janvier 2016, le salaire annuel brut des juges de paix au début de leur carrière s'élevait à 1 057 000 RUB (environ 17 000 EUR) et le salaire annuel brut d'un juge de tribunal régional était de 1 801 000 RUB (environ 29 000 EUR). Il semble que les primes de fin d'année et autres rémunérations soient parfois supérieures aux salaires annuels et que les présidents de tribunal jouissent d'une certaine marge d'appréciation en la matière²⁷.

168. Les juges en exercice reçoivent en outre des avantages supplémentaires (articles 19 et 20 de la loi sur le statut des juges) : assistance médicale, assurance santé et assurance sur les biens, voyages d'affaires, logement, etc. Les informations sur les avantages supplémentaires dont bénéficient les juges apparaissent dans leur déclaration de revenus.

169. Les indemnités de licenciement correspondent au traitement mensuel, en espèces, pour le poste le plus récent occupé pendant une année entière par le juge concerné, sachant qu'un juge qui a démissionné ou qui a été révoqué ne reçoit pas moins de six fois le montant mensuel en espèces correspondant au dernier poste occupé. Si le tribunal est supprimé ou réorganisé, ou si le juge est un parent par le sang ou par mariage du président ou du vice-président dudit tribunal, le juge peut être muté dans un autre tribunal, avec son consentement, et son traitement mensuel lui est versé. Si le juge

²⁷ Voir, par exemple, le rapport du Commissaire aux droits de l'homme, CommDH(2013)21, p. 16.

refuse d'être muté, il est en droit de démissionner, auquel cas il reçoit une compensation égale à 12 traitements mensuels correspondant au dernier poste occupé.

Gestion des affaires et procédure

170. La répartition des affaires dans les divers tribunaux est essentiellement déterminée par la juridiction de chaque tribunal.

171. La composition des collèges est déterminée en tenant compte de la charge de travail des juges et de leur domaine d'activité et en appliquant une procédure qui garantit que des personnes concernées par le résultat du procès ne peuvent pas influencer la composition du collège ; pour ce faire, un système d'information automatisé peut être utilisé. Les affaires pénales sont entendues par un juge unique ou par une formation collégiale. La composition des tribunaux civils, administratifs et d'arbitrage est déterminée en suivant une approche analogue.

172. La disposition régissant l'utilisation d'un système d'information automatisé pour l'attribution des affaires aux différents tribunaux a été introduite par la loi fédérale n° 228-FZ du 27 juillet 2010 portant modification du Code de procédure d'arbitrage de la Fédération de Russie et par la loi fédérale n° 140-FZ du 14 juin 2011 portant modification de l'article 14 du Code de procédure civile de la Fédération de Russie et de l'article 30 du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie. Les autorités ont précisé que le législateur a pris pour guide, entre autres, les normes du Conseil de l'Europe²⁸. L'attribution automatique des affaires est prise en charge par le système automatique d'État « Justice » et par un module d'attribution des affaires du sous-système « Dossiers judiciaires » et du sous-système « Dossiers judiciaires et statistiques ».

173. Le président d'un tribunal prend un certain nombre de décisions relatives à la gestion des activités du tribunal et à l'attribution des tâches aux vice-présidents et aux juges placés sous son autorité, mais, selon les autorités, cela ne signifie pas pour autant qu'il peut transférer une affaire d'un juge/collège de juges à un autre sans raison, sauf celles prévues par le droit procédural.

174. S'agissant des garanties mises en place pour veiller à ce que les juges ne traitent pas des affaires avec un retard injustifié, les parties à une procédure ou les personnes ayant déposé une plainte individuelle concernant l'objet d'un litige en tant que tierce partie et les autres personnes intéressées peuvent saisir un tribunal d'une demande d'indemnisation pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. Les dispositions visant à garantir que les procédures judiciaires et l'application des décisions des tribunaux se déroulent dans un délai raisonnable et que les délais statutaires peuvent être prolongés figurent dans le droit procédural. Le président du tribunal peut, à son initiative ou sur demande d'une partie au procès, prendre une décision visant à accélérer l'examen d'une affaire (article 10 du Code des infractions administratives, article 6.1 du Code de procédure pénale et article 6.1 du Code de procédure d'arbitrage). Lorsqu'une demande d'accélération de la procédure est déposée, le président du tribunal peut demander au juge concerné des informations sur l'état d'avancement de l'affaire et sur les mesures qui ont été prises. De plus, en vertu de l'article 123 du Code de procédure pénale, les parties à un procès peuvent déposer une plainte, auprès du Procureur général ou du chef de l'autorité chargée de l'enquête, pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable pendant la phase d'instruction. Cela étant, l'EEG note qu'une centaine d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme adressés à la Fédération de Russie concluent à une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH en raison de la lenteur des procédures. Elle invite donc les autorités à poursuivre leurs

²⁸ Recommandation CM Rec(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges du 13 octobre 1994 et Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités du 17 novembre 2010.

efforts pour appliquer la législation et éviter que les procédures judiciaires ne s'éternisent.

175. De manière générale, l'instruction des affaires est ouverte au public, et ce dans toutes les juridictions (article 123 de la Constitution). Les représentants des instances judiciaires, gouvernementales et autonomes locales, entre autres, ont le droit d'assister aux auditions publiques et d'enregistrer l'avancement du litige. L'instruction à huis clos n'est autorisée que dans les cas prévus par le droit fédéral.

176. Les décisions judiciaires sont prononcées en public, sauf si cela nuit aux droits et aux intérêts juridiquement protégés des enfants dans les affaires civiles et dans le cas des infractions administratives. En ce qui concerne les affaires pénales, le jugement doit être rendu en audience publique. Lorsque la procédure est instruite à huis clos et dans le cas des affaires pénales relatives à des infractions dans le domaine économique et conformément au Code de procédure pénale, seuls l'intitulé et le dispositif du jugement peuvent être rendus publics.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

177. Les principes généraux, y compris de nature morale et juridique, ayant trait au statut de juge sont inscrits dans la loi sur le statut des juges, qui contient le texte de leur serment²⁹. Le Code d'éthique judiciaire (CEJ) a été approuvé en 2012 par le Congrès des juges. Lors de l'élaboration du projet de code, il a été tenu compte des normes du Conseil de l'Europe³⁰. De plus, le projet de code a été transmis pour avis au ministère de la Justice, à la Chambre civile, au syndicat russe des journalistes, à la Chambre fédérale des avocats, à l'Association des avocats de Russie, au Conseil d'experts juridiques indépendants et à d'autres organisations.

178. Le CEJ définit les principes applicables à l'activité professionnelle des juges et à la conduite qu'ils doivent adopter lorsqu'ils ne sont pas en service. Ces principes sont contraignants et s'appliquent à tous les juges. Les principes fondamentaux de l'application de la justice comprennent l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité, l'égalité, la compétence et l'intégrité. Le CEJ définit un cadre pour l'interaction des juges avec les médias et la couverture des travaux d'un tribunal et des activités des juges : les juges doivent faire preuve de retenue, de sens moral et de discrétion lorsqu'ils s'adressent aux médias, ce qui ne remet pas en cause leur droit de fournir des informations sur l'avancement de la procédure judiciaire.

179. S'agissant des activités extrajudiciaires des juges, le code énonce l'obligation d'éviter tout comportement susceptible de porter atteinte à l'autorité de la justice et de mettre en doute son impartialité et son indépendance. Les juges sont soumis à un certain nombre de restrictions relatives à l'exercice de la pratique judiciaire et à la participation à des activités sociales, politiques et commerciales.

180. Les mesures soutenant ces dispositions sont définies à l'article 12.1 de la loi sur le statut des juges, selon lequel les juges autres que ceux de la Cour constitutionnelle peuvent être sanctionnés pour avoir commis une faute disciplinaire contraire à la réglementation correspondant à cette loi et/ou au CEJ et qui entache la réputation du pouvoir judiciaire et celle du juge (voir les paragraphes 215 et 216).

²⁹ « Je jure solennellement de remplir mes fonctions honnêtement et consciencieusement, d'administrer la justice, de n'être soumis qu'à la loi, d'être impartial et équitable, comme l'exigent mon devoir de juge et ma conscience. »

³⁰ Charte européenne sur le statut des juges ; Recommandation n° R (94)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges ; Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, et Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire.

181. Les règles et procédures générales en matière de conflits d'intérêts mettant en jeu des juges figurent dans la loi sur la lutte contre la corruption (articles 10 et 11) et dans la loi sur le statut des juges (article 3, paragraphe 2), en vertu desquelles les juges doivent, dans l'exercice de leurs fonctions et dans les contacts extrajudiciaires, éviter tout comportement qui puisse porter atteinte à la réputation du pouvoir judiciaire ou à leur réputation, ou jeter le doute sur leur impartialité, leur équité et leur intégrité.

182. Au sens de la loi sur la lutte contre la corruption, le conflit d'intérêts s'entend d'une situation où l'intérêt personnel (direct ou indirect) d'un juge porte atteinte ou pourrait porter atteinte à l'exercice normal de ses fonctions et lorsqu'il apparaît ou pourrait apparaître une contradiction entre l'intérêt personnel du juge et les droits et intérêts juridiques des citoyens, des entreprises, de la société, des instances municipales ou des sujets fédéraux, avec le risque de porter atteinte aux droits et aux intérêts des parties précitées. L'intérêt personnel du juge désigne la possibilité d'obtenir, dans l'exercice de ses fonctions, des bénéfices matériels ou des avantages indus pour lui-même, des membres de sa famille ou d'autres personnes et organisations avec lesquels il est lié par des obligations financières ou autres. Dans la pratique judiciaire, ces circonstances comprennent notamment les relations amicales ou hostiles entre le juge et l'une des parties, la découverte d'une relation antérieure entre le juge et l'une des parties, les déclarations formulées par le juge sur le fond avant la fin de la procédure et les menaces susceptibles d'empêcher le juge de prendre une décision objective.

183. Pour déceler et prévenir les conflits d'intérêts au moment du choix des candidats à un poste de juge, le CM compétent devrait être particulièrement vigilant quant aux éventuels conflits d'intérêts et aux situations jetant le doute sur l'impartialité d'un candidat, notamment dans les cas suivants : le conjoint ou un proche parent d'un candidat est partie prenante à une affaire instruite par le tribunal où le poste est à pourvoir ; un candidat, son conjoint ou un proche parent de l'un d'eux a un intérêt dans une telle affaire, pourrait modifier de façon significative le déroulement d'une procédure en cours ou est employé par une organisation qui est partie au procès, ou une décision de justice pourrait nuire sensiblement à ses intérêts.

184. Au cours de la visite sur place, l'attention de l'EEG a été attirée sur le fait qu'en 2016 le IX^e Congrès panrusse des juges a décidé de retirer du CEJ trois dispositions ayant trait à l'impartialité des juges. Ces dispositions faisaient obligation aux juges i) d'éviter les situations dans lesquelles de proches parents ont un intérêt dans la procédure, ii) de s'abstenir de toute action pouvant générer un conflit d'intérêts, et iii) d'éviter les situations dans lesquelles les relations personnelles avec des parties au procès sont susceptibles d'éveiller des soupçons ou de donner une impression de manque d'impartialité. Les autorités russes avancent qu'il a été estimé que ces dispositions dupliquaient les règles procédurales sur la récusation et, selon elles, que cela affectait négativement les candidats au poste de juge en rendant impossible la nomination de personnes qui, par exemple, avait un membre de leur famille travaillant comme avocat ou procureur. Néanmoins, l'EEG considère que ces trois dispositions constituent d'importantes garanties quant à l'impartialité, tant réelle que perçue, des juges, dispositions qui sont communes dans les codes d'éthique judiciaires, conformément au principe que la justice doit être rendue et vue comme étant rendue. Dès lors, elle ne voit pas de contradiction à avoir ces principes reflétés à la fois dans la loi et le code d'éthique, dont le but est d'illustrer les principes directeurs qui doivent être observés par les juges dans l'exercice de leurs fonctions. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de réintégrer dans le Code d'éthique judiciaire, comme garanties de l'impartialité et de l'intégrité des juges, les dispositions qui en ont été exclues et se rapportent à l'impartialité et l'intégrité des juges (parents proches ayant un intérêt au procès ; action pouvant générer un conflit d'intérêts ; relations personnelles avec les parties au procès).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

185. En vertu de la loi sur le statut des juges (article 3, alinéa 3), un juge ne peut pas, entre autres, exercer d'autres fonctions publiques ; participer aux activités d'un parti politique ou soutenir un parti politique ; mener des activités commerciales ; mener toute autre activité rémunérée, à l'exception des activités universitaires, scientifiques et créatives³¹ ; détenir un compte et conserver des espèces et des objets de valeurs dans une banque étrangère à l'étranger, détenir et/ou utiliser des instruments financiers étrangers ; exercer en qualité d'avocat ou de représentant légal ; utiliser des outils techniques, financiers et d'information destinés à son activité officielle à des fins autres que celles liées à l'exercice des fonctions de juge ; accepter, sans l'autorisation préalable du CM compétent, des récompenses spéciales d'États étrangers, de partis politiques, d'organismes publics et autres ; participer à des voyages d'affaires à l'étranger aux frais de personnes physiques et morales³² ; être membre des organes de gestion et autres instances d'ONG étrangères et de leurs antennes dans le pays³³.

186. Au cours de la visite sur place, l'EEG a appris que le contrôle concernant les éventuelles activités incompatibles des juges était effectué avant la nomination au poste de juge et en cas de changement de poste (pour un poste de même grade ou de grade supérieur). Ce contrôle est aussi effectué indirectement dans le cas d'activités rémunérées, par l'intermédiaire de la déclaration de revenus, de dépenses et de passif relatif aux biens. L'EEG a été informée que la participation par exemple à des ONG ne figurait pas dans la partie de la déclaration accessible au public. De plus, il ne semble pas y avoir de dispositions faisant obligation aux juges de déclarer leurs éventuelles activités extrajudiciaires, ni de contrôles spécifiques concernant de telles activités. Les éventuelles violations sont révélées par des signalements effectués auprès du Conseil judiciaire par les autorités publiques, des organisations publiques et civiles ou des citoyens.

187. Au vu de ce qui précède, l'EEG considère qu'une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne les activités accessoires des juges. Cela contribuerait à garantir que l'indépendance et l'impartialité des juges ne sont pas compromises par des conflits d'intérêts pouvant naître de telles activités, conformément au Code d'éthique judiciaire (article 5, paragraphe 3). L'EEG souligne qu'il est primordial non seulement que les juges soient à l'abri de tout conflit d'intérêts, y compris via des activités accessoires, mais aussi qu'ils soient perçus ainsi par le public en général. L'EEG considère que pour atteindre cet objectif, les juges devraient être tenus de déclarer toute activité accessoire et que, de plus, ces déclarations devraient être rendues publiques et contrôlées. Cette question est couverte par la recommandation se trouvant au paragraphe 208.

188. S'agissant des restrictions applicables après la cessation des fonctions, il existe une interdiction directe qui empêche les anciens juges d'occuper un poste de procureur ou d'enquêteur, ou de mener des activités d'avocat ou de notaire. Les anciens juges qui n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ont le droit de travailler dans des domaines qui ne sont pas directement liés au judiciaire.

³¹ L'exercice de ces activités doit se faire aux dépens des obligations de sa charge. Les activités universitaires, scientifiques et créatives ne peuvent pas être financées seulement par des États étrangers, des organisations internationales ou étrangères, des ressortissants étrangers ou des apatrides, sauf si cela est prévu par le droit fédéral, des traités internationaux ou des accords mutuels.

³² Autres que les voyages effectués conformément au droit fédéral, à des traités internationaux ou à des accords mutuels passés entre la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, le Conseil judiciaire et les cours constitutionnelles/statutaires des sujets fédéraux, et les cours d'autres États et d'organisations internationales et étrangères.

³³ Sauf si cela est prévu dans le droit fédéral, des traités internationaux ou des accords mutuels passés entre la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, le Conseil judiciaire et les cours constitutionnelles/statutaires des sujets fédéraux, et les cours d'États étrangers et d'organisations internationales et étrangères.

Récusation

189. En cas de conflit d'intérêts, le juge doit signifier son abstention ou informer les parties au procès de la situation (article 3, paragraphe 2, de la loi sur le statut des juges). Tout manquement à cet égard donne lieu à une procédure disciplinaire et à des sanctions. Parallèlement, il existe un certain nombre de règles de procédure qui régissent la récusation des juges.

190. En vertu du Code de procédure civile (articles 16 et 17), du Code de procédure d'arbitrage (article 21) et du Code de procédure administrative (article 31), les juges n'ont pas le droit de participer à l'examen d'une affaire s'ils sont intervenus dans un examen antérieur de ladite affaire, entre autres, en qualité de juges, de procureurs, de témoins ou d'experts ; s'ils ont un lien de parenté avec une partie au procès ou s'ils ont un intérêt personnel, direct ou indirect, dans l'issue du procès, etc. La récusation peut être demandée par les parties ou être envisagée à l'initiative du tribunal (article 19 du Code de procédure civile ; article 24 du Code de procédure d'arbitrage ; article 34 du Code de procédure administrative). La question de la récusation d'un juge qui examine l'affaire seul est résolue par le juge lui-même. Si l'affaire est instruite par un collège de juges, la question de la récusation du juge concerné est résolue par le collège en son absence. Lorsqu'une demande de récusation est déposée à l'encontre de plusieurs juges ou de l'ensemble du collège, elle doit être résolue par le tribunal lui-même dans sa formation complète. La procédure de récusation d'un juge de tribunal d'arbitrage (article 25 du Code de procédure d'arbitrage) ou d'un juge instruisant une procédure administrative (article 35 du Code de procédure administrative) est comparable. Toutefois, dans le cadre des procédures d'arbitrage, les demandes de récusation d'un juge ne sont pas examinées par le juge concerné mais par un autre juge.

191. De plus, dans les procédures relatives aux infractions administratives, les juges ne peuvent pas instruire une affaire s'ils ont un lien de parenté avec le défendeur, la victime, un représentant légal d'une personne physique ou morale, ou l'avocat d'un représentant, ou s'ils ont un intérêt personnel, direct ou indirect, dans l'issue du procès. Lorsqu'un juge n'a pas été récusé, les parties au procès peuvent le remettre en cause.

192. En ce qui concerne les procédures pénales, les articles 61 et 63 du Code de procédure pénale interdisent la participation d'un juge si, entre autres, il est intervenu en première instance ou en appel à quelque titre que ce soit, s'il est un parent proche ou une relation de l'une des parties au procès, ou s'il existe d'autres circonstances laissant penser qu'il est personnellement, directement ou indirectement, concerné par l'issue du procès. Si le juge ne se retire pas, une demande de récusation peut être déposée par le procureur et les parties au procès (article 62, paragraphe 2, du Code de procédure pénale).

193. La demande de récusation dans le cadre de poursuites pénales doit être statuée par le tribunal, qui émet une décision ou une résolution (article 65 du Code de procédure pénale). Si l'affaire est instruite par un collège de juges, la demande de récusation est examinée par les autres juges, en l'absence du juge à l'encontre duquel elle a été déposée. Lorsqu'une demande de récusation est déposée à l'encontre de plusieurs juges ou de l'ensemble du collège, elle est résolue par le tribunal lui-même dans sa formation complète. La demande de récusation déposée à l'encontre d'un juge qui est seul à instruire un dossier ou la pétition relative à l'application de la mesure de restriction ou à l'exécution de mesures d'enquête, ou encore une plainte contre la résolution relative au refus d'instruire ou de classer une affaire pénale est traitée par le juge en question. Si la demande de récusation est accordée, le dossier est transmis à un autre juge ou à un autre collège.

194. Les autorités russes indiquent que les règles procédurales susmentionnées définissent de façon claire les circonstances dans lesquelles les récusations devront avoir

lieu. La possibilité de se limiter à informer les parties ne concernent que les situations qui ne sont pas couvertes par ces règles, comme lorsque des informations non confirmées et fournies par des tiers allèguent des conflits d'intérêts (par exemple, rumeurs et articles de presse). L'EEG considère que l'interaction entre l'article 3 paragraphe 2 de la LSJ sur l'abstention et les règles de récusation gagnerait à être clarifiée, par exemple au travers d'orientations pratiques relatives au Code d'éthique.

195. En ce qui concerne les règles de procédure applicables à la récusation, l'EEG considère qu'elles sont suffisamment détaillées. Dans le même temps, l'EEG a appris au cours de la visite sur place que lorsque décision est prise de ne pas retirer un ou plusieurs juges d'une affaire après qu'une demande de récusation a été déposée par les parties au procès, il n'y a aucune possibilité de recours, si ce n'est de déposer une plainte contre la décision prise par le ou les juges mis en cause dans l'affaire concernée. L'EEG considère qu'il devrait être possible de faire appel d'une décision par laquelle une demande de retrait a été rejetée, et ce indépendamment de l'objet de l'affaire concernée, tout en maintenant un équilibre entre les intérêts des parties et la nécessité de ne pas retarder indûment l'administration de la justice. Elle considère que limiter la possibilité de contester le refus d'un juge de se récuser à un appel contre le jugement rendu dans l'affaire dans son entièreté risque de retarder de manière déraisonnable la possibilité d'un recours en contestation du refus.

196. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de donner aux parties au procès dont la demande de récusation du ou des juges statuant sur leur affaire et sur cette demande a été rejetée la possibilité de former immédiatement un recours contre ce refus, sans préjudice de la conduite des procédures judiciaires dans un délai raisonnable.

Cadeaux

197. Dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les juges n'ont pas le droit de recevoir des rémunérations non prévues par le droit fédéral (prêts, rémunérations monétaires et autres, services, paiement pour des activités de divertissement, loisirs, couverture de frais de transport) de la part de particuliers et de personnes morales (article 3, paragraphe 3, de la loi sur le statut des juges). Les cadeaux reçus par un juge dans le cadre de manifestations d'hospitalité, de voyages d'affaires ou d'autres événements officiels sont considérés comme étant la propriété de l'État fédéral ou du sujet fédéral, et doivent être remis au tribunal où exerce le juge. Un juge qui a remis un cadeau peut en faire ultérieurement l'acquisition.

198. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que les juges sont censés déclarer tous les cadeaux, qu'ils soient monétaires ou en nature, par principe, et ce afin de préserver la réputation de la justice conformément au CEJ. Parallèlement, l'EEG note que les règles actuelles ne couvrent expressément que les cadeaux reçus dans l'exercice des fonctions officielles : les cadeaux reçus par exemple en marge d'événements officiels ou de voyages d'affaires en vue d'influencer un juge ne sont pas visés. Par ailleurs, les juges ne sont tenus d'inscrire dans leur déclaration de revenus, de dépenses et de passif relatif aux biens que les seuls avantages financiers. D'après ce que l'EEG a appris, les cadeaux en nature sont donc exclus des déclarations.

199. L'EEG considère que le principe général du CEJ faisant obligation aux juges de s'abstenir de toute action susceptible de porter atteinte à la réputation de la justice, le cas échéant, n'est pas suffisant. L'EEG considère que les règles concernant les cadeaux et la déclaration des revenus, des dépenses et du passif relatif aux biens devraient imposer aux juges de déclarer tous les cadeaux, monétaires ou en nature, reçus de tierces parties, qu'ils aient été reçus ou non dans le strict exercice de leurs fonctions judiciaires (cadeaux reçus au cours d'événements officiels par exemple) ou qu'ils puissent être considérés comme étant liés, d'une façon ou d'une autre, à leurs fonctions

judiciaires (cadeaux destinés à s'attirer la sympathie d'un juge par exemple). À cet égard, il pourrait être utile d'élaborer des recommandations à l'intention des juges, qui couvriraient les différents problèmes susceptibles d'être rencontrés et la manière de les résoudre. Par conséquent, le GRECO recommande d'élaborer des orientations pratiques sur l'obligation pour les juges de déclarer tous les cadeaux, y compris en nature, reçus de tierces parties.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

200. Les contacts des juges avec les tiers sont réglementés dans une certaine mesure dans le CEJ. Les juges doivent rendre la justice sans se laisser influencer par une tierce partie quelle qu'elle soit, en respectant les droits de toutes les personnes parties au procès et en les traitant à égalité (article 8, paragraphes 2 et 3, et article 10, du CEJ). Ils doivent informer le président du tribunal, la communauté judiciaire et les services de répression de toute pression exercée sur leurs décisions (article 8, paragraphe 3, du CEJ) et informer les parties de toute communication extraprocéduale, orale ou écrite, qu'ils reçoivent en lien avec l'affaire jugée (article 8, paragraphe 4, du CEJ). Les informations concernant les communications extraprocéduales, y compris leur contenu et leur objet, sont publiées sur le site web du tribunal et l'anonymisation n'est pas autorisée.

201. Toute ingérence d'un juge dans l'exercice de la justice est susceptible de poursuites judiciaires. Il est interdit d'adresser une demande à un juge en dehors des procédures d'une affaire qu'il instruit, de même qu'au président du tribunal, au vice-président, au président de l'assemblée judiciaire et au Conseil judiciaire (article 10 de la loi sur le statut des juges). Tous les codes de procédure interdisent aux juges d'avoir des communications extraprocéduales³⁴.

202. Les juges n'ont pas l'obligation de fournir des explications sur le fond des affaires ni sur les poursuites en cours, ni de transmettre les affaires à quiconque pour examen, sauf dans les cas et selon des modalités prévus par la loi (article 10, paragraphe 2, de la loi sur le statut des juges).

203. Les juges ne sont pas autorisés à divulguer des informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions (article 11, paragraphe 6, du CEJ, et article 3, paragraphe 3, alinéa 9, de la loi sur le statut des juges). De plus, il leur est interdit de donner leur avis sur des questions qui font ou pourraient faire l'objet d'une estimation judiciaire. L'EEG note en outre que le CEJ contient des recommandations sur les contacts des juges avec les tiers. Ces règles devraient faire l'objet de recommandations supplémentaires et de formations, comme cela est préconisé plus loin (voir le paragraphe 229).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

204. Les juges fournissent tous les ans, le 30 avril de l'année suivant l'année de référence, des informations sur leurs revenus, leurs biens et leur passif relatif aux biens, et sur ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs, à la fin de l'année de référence (article 8, paragraphe 1, de la loi sur la lutte contre la corruption, et article 8, paragraphe 1, de la loi sur le statut des juges). Les informations sont fournies séparément pour les juges, leur conjoint et leurs enfants mineurs. Le formulaire dédié aux déclarations des juges contient des sections sur les revenus ; les dépenses ; les biens (sous-sections : biens immobiliers, véhicules) ; les comptes détenus dans des banques et d'autres institutions de crédit ; les valeurs mobilières (sous-sections : parts et autres participations dans des organisations commerciales et des fondations ; autres valeurs mobilières) ; et le passif relatif aux biens (sous-sections : logements utilisés ; engagements financiers à terme). Les juges fournissent les informations concernant leurs

³⁴ Article 8 du Code de procédure civile, article 5 du Code de procédure d'arbitrage, article 7 du Code de procédure administrative, article 24, paragraphe 3¹, du Code des infractions administratives, et article 8, paragraphe 1, du Code de procédure pénale.

revenus au tribunal dans lequel ils exercent, et les juges de paix les fournissent à un tribunal de district/de ville sur le territoire duquel leur circonscription judiciaire est située³⁵. Certaines parties des déclarations sont publiées sur le site officiel des tribunaux.

205. Les informations concernant les revenus des juges peuvent être communiquées aux médias (annexe 5 de la loi sur le statut des juges). Toute demande des médias concernant les revenus, les dépenses et les biens d'un juge doit être déposée auprès du président de la Cour constitutionnelle ou de la Cour suprême ; elle est ensuite transmise au tribunal concerné. À la réception de la demande, le président du tribunal informe le juge concerné et fournit les informations demandées aux médias dans un délai de 30 jours. Si la publication des informations demandées risque de faire peser des pressions sur le juge pendant qu'il instruit une affaire précise et de compromettre son indépendance dans l'exercice de ses fonctions, un refus écrit est envoyé aux médias.

206. À l'instar des déclarations soumises par les parlementaires, l'EEG note que la notion de « passif relatif aux biens » couvre aussi les prêts consentis par un tiers, sommes dues à un tiers qui ne sont pas nécessairement relatifs à des biens. Ce terme englobe aussi les intérêts financiers et autres.

207. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que les déclarations de revenus, de dépenses, de biens et de passif relatif aux biens déposées tous les ans par les juges sont publiées sans le détail des sources de revenus. L'EEG estime qu'il serait souhaitable de renforcer la transparence en matière de revenus des juges afin d'accroître la confiance du public dans la justice et l'impartialité de cette profession. L'EEG considère donc qu'il conviendrait de publier davantage d'informations sur les revenus des juges sur les sites web des tribunaux et que le public ne devrait pas avoir à compter sur les demandes officielles des médias pour avoir accès, en particulier, aux sources de revenus des juges, notamment en ce qui concerne les activités accessoires. Les autorités russes estiment que publier des informations sur la participation des juges par exemple dans les activités d'associations risquait d'avoir un effet négatif, notamment en dévoilant des informations permettant de savoir où les juges vivent et ainsi augmentant les risques de pouvoir les influencer. L'EEG rappelle que la publication d'informations sur les déclarations s'entend comme excluant les données à caractère personnel et les informations sur les membres de la famille qui ne sont pas nécessairement à rendre publiques, ce qui semble répondre à cette inquiétude.

208. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de renforcer la transparence en matière de déclaration de revenus, de dépenses, d'intérêts, de biens et de passif des juges concernant les sources de revenus, y compris en lien avec les activités accessoires, en respectant leur vie privée et leur sécurité ainsi que celles de leurs proches.

Contrôle et application de la loi

209. Les juges jouissent de l'immunité (article 122 de la Constitution) et ne peut faire l'objet de poursuites pénales que selon la procédure fixée par la législation fédérale. La loi LSJ (article 16) régit l'immunité des juges en détail. Cette immunité inclut une immunité personnelle et l'inviolabilité de la résidence du juge et de ses bureaux, de ses véhicules personnels et de fonction, de ses documents, de ses bagages, de ses biens et de sa correspondance (article 16.2, LSJ).

³⁵ Par une résolution du 26 juin 2015, le Présidium de la Cour suprême a approuvé les lignes directrices applicables au dépôt, par les juges et le personnel des tribunaux, des déclarations de revenus, de dépenses, de biens et de passif relatif aux biens de leur conjoint et de leurs enfants mineurs. Ces lignes directrices visent à garantir une approche uniforme et à réduire au minimum les cas d'informations incomplètes et non authentiques.

210. Les juges ne peuvent voir leur responsabilité engagée pour une opinion exprimée en administrant la justice ou dans une décision de justice, hormis lorsqu'il est établi que le juge s'est rendu coupable d'abus de pouvoir ou d'avoir rendu un jugement, une résolution ou décision délibérément inéquitables (article 16.2, LSJ). L'EEG reconnaît que ce type d'immunité est une garantie nécessaire pour permettre aux juges d'exercer leurs fonctions judiciaires.

211. L'EEG note toutefois qu'il existe une procédure à suivre pour engager des poursuites pénales à l'encontre d'un juge (article 16.3, LSJ), qui s'applique en présence de toute allégation d'infraction pénale commise par un juge. Elle requiert que le président du Comité d'enquête qui décide de diligenter l'enquête et d'engager les poursuites ne puisse le faire uniquement avec l'accord du CM compétent.

212. Les autorités russes indiquent que la procédure pour engager la responsabilité pénale des juges a été simplifiée par l'adoption de plusieurs lois en lien avec la ratification de la Convention pénale sur la corruption et la loi sur la lutte contre la corruption³⁶. Selon les statistiques fournies par les autorités, les CM ont donné leur aval à près de 90% des demandes de levée d'immunité qui leur ont été soumises. Les autorités russes indiquent que, d'après les informations du Comité d'enquête et les autres organes des forces de l'ordre, les mécanismes existant pour traduire les juges en justice, y compris pour des infractions relevant de la corruption, n'ont pas rencontré de difficultés.

213. Laissant de côté la question de l'immunité des juges liée à l'exercice de leurs fonctions judiciaires, qui est un moyen légitime de les protéger, l'EEG est inquiète de ce que les juges bénéficient d'une autre forme d'immunité, par le biais du consentement qui doit aussi être obtenu d'un CM avant que des enquêtes et poursuites pénales puissent être entamées. Cela va au-delà de la stricte immunité fonctionnelle découlant de l'administration de la justice. Tout en souscrivant au fait que les juges peuvent avoir besoin d'être protégés des perturbations dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, l'EEG est fermement convaincue que la législation actuelle va au-delà de ce qui est nécessaire. L'EEG note que les autorités ont indiqué que la majorité de ces affaires ont donné lieu à une levée d'immunité. Néanmoins, une telle procédure ne peut que retarder et même empêcher la possibilité de mener des enquêtes sur des infractions de traite. L'EEG est d'avis que les infractions sans lien avec l'administration de la justice devraient donner lieu des enquêtes et poursuites sans qu'il soit nécessaire d'obtenir en règle générale le consentement de l'autorité judiciaire.

214. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 6 de la Résolution (97)24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, le GRECO recommande que l'immunité des juges soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle ») dans toute la mesure du possible³⁷.

215. Les juges³⁸ peuvent être sanctionnés pour faute disciplinaire (article 12.1 de la loi sur le statut des juges). Une faute disciplinaire désigne la commission ou la non-commission d'un acte dans l'exercice des fonctions judiciaires ou dans le cadre d'activités extrajudiciaires lorsqu'il y a violation des dispositions figurant dans la loi sur le statut des juges et/ou dans le CEJ et que la réputation de la justice et du juge est entachée.

³⁶ Loi n° 274-FZ du 25.12.2008 sur les amendements à certaines lois de la Fédération de Russie en lien avec l'adoption de la loi fédérale sur la lutte contre la corruption ; loi n° 280-FZ portant amendements de certaines lois de la Fédération de Russie en lien avec la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 et la Convention pénale sur la corruption.

³⁷ À propos de l'immunité des juges, voir également le rapport d'évaluation du GRECO sur la Fédération de Russie dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles conjoints, [Greco Eval I-II Rep \(2008\) 2F](#).

³⁸ À l'exception des juges de la Cour constitutionnelle.

216. Une procédure disciplinaire est engagée sur la base d'une recommandation du président du tribunal dans lequel le juge est en poste ou du tribunal immédiatement supérieur, d'un recours formé par l'organe de la communauté des juges ou d'une pétition déposée par le public auprès du CM compétent. S'agissant de ce dernier cas, si la pétition est suffisamment motivée, la vérification de la plainte est confiée par le CM à une commission ad hoc (composée de membres du CM et du Conseil judiciaire, de représentants du public et de responsables du CM) ou au président du tribunal concerné ou du tribunal immédiatement supérieur. La commission ad hoc effectue les contrôles nécessaires (documents disponibles attestant la faute disciplinaire, etc.). Puis elle produit un rapport où figurent ses conclusions sur le bien-fondé de la plainte et la présence des éléments établissant la faute disciplinaire. Le rapport est ensuite présenté au CM, qui approuve directement les conclusions ou effectue des contrôles complémentaires. Si le CM conclut que la faute est avérée, il impose au juge concerné une sanction disciplinaire, qui prend la forme d'une admonition, d'un avertissement ou de la cessation anticipée du mandat. Il peut être fait appel des décisions des CM devant le CSM.

217. En plus de la procédure disciplinaire susmentionnée, la commission spéciale du Conseil judiciaire contrôle les signalements de conflits d'intérêts mettant en jeu des juges, y compris au cours d'activités accessoires, sur la base de demandes déposées par les autorités publiques, des organisations privées ou des particuliers. Le nombre de plaintes est passé de 14 en 2015 à 100 en 2016. Les résultats de l'enquête sont communiqués au Conseil judiciaire et aux conseils judiciaires des sujets fédéraux. Si des sanctions s'imposent, les résultats sont transmis aux CM.

218. Par ailleurs, il existe un mécanisme distinct pour sanctionner les juges qui se soustraient à l'obligation de fournir des informations sur leurs revenus³⁹. Lorsqu'un juge omet de fournir à temps les informations requises sur ses revenus et ses dépenses ou qu'il fournit des informations incorrectes, le président du tribunal dans lequel il est en poste peut se tourner vers le Conseil judiciaire en lui suggérant d'effectuer un contrôle.

219. Pour décider d'examiner les informations fournies par un juge sur ses revenus et ses dépenses ainsi que ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs, il faut disposer d'informations suffisantes révélant qu'au cours de la période visée, le juge a effectué des transactions pour acquérir un lopin de terre, des logements, des véhicules, des valeurs mobilières ou des actions pour un montant dépassant ses revenus et ceux de son conjoint sur les trois années précédant la période visée. Ces informations peuvent être fournies notamment par les services de répression, des organismes d'État, des organismes des autorités locales autonomes, des partis politiques, des ONG, la Chambre civile et les médias. Les informations anonymes ne peuvent pas être utilisées pour diligenter un contrôle.

220. Un contrôle préliminaire des informations fournies par le juge est effectué par l'agent du tribunal chargé de les enregistrer. Ce dernier appelle l'attention des juges sur les éventuelles erreurs techniques. À la fin de la période de référence, les informations sont transmises à la commission du tribunal chargée de contrôler la complétude et l'authenticité des informations fournies par les juges sur leurs revenus et leurs dépenses (ci-après la commission spécialisée).

221. Les commissions spécialisées peuvent se réunir, entre autres, à la suite d'une résolution du président ou du vice-président de la Cour suprême, du président ou de la commission spécialisée du tribunal concerné sur l'authenticité et la complétude des informations fournies par les juges, ou lorsque des informations écrites ont été fournies, en particulier par les instances de la communauté des juges ou par les médias, mais aussi sur une proposition d'engager la responsabilité disciplinaire d'un juge, ou encore à la suite d'une demande des médias d'accéder aux informations concernant les revenus,

³⁹ Décret du Présidium de la Cour suprême du 18 mars 2015.

les dépenses, les biens et le passif relatif aux biens d'un juge. Lorsqu'elles effectuent leur contrôle, les commissions spécialisées peuvent demander des informations, entre autres, au parquet fédéral, aux instances publiques fédérales, aux instances publiques des sujets fédéraux, aux instances locales autonomes et à des ONG. En 2015 et au premier semestre 2016, 18 juges ont été entendus par une commission spécialisée pour manquement grave dans leur déclaration, mais l'audition n'a pas toujours débouché sur des procédures disciplinaires.

222. En plus du contrôle effectué par les commissions spécialisées, la Cour suprême peut demander au tribunal concerné une copie des informations fournies par un juge sur ses revenus, ses dépenses, ses biens et son passif relatif aux biens, ainsi que les documents concernant le contrôle de ces dépenses, et effectuer un contrôle complémentaire. Les contrôles relatifs à l'authenticité et à la complétude des informations fournies par les juges de la Cour suprême sont effectués par des commissions ad hoc.

223. D'après les informations figurant dans les statistiques d'État, en 2015, 14 personnes occupant un poste dans un organe judiciaire ont été poursuivies au pénal pour des infractions de corruption (en 2014, des poursuites pénales ont été engagées pour ce motif à l'encontre de 3 personnes, et en 2013, à l'encontre de 2 personnes). D'après le rapport officiel du Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie, en 2015, des condamnations en première instance ont été rendues à l'encontre de 5 juges (1 juge en 2014, et 1 juge en 2013).

224. S'agissant des juges de la Cour constitutionnelle, en l'absence de motifs juridiques, aucune mesure de répression pour manquement aux interdictions, restrictions et obligations en matière de corruption, y compris celles relatives à la prévention et à la résolution des conflits d'intérêts, n'a été appliquée.

Formation et sensibilisation

225. En vertu de la loi sur la lutte contre la corruption et de la dernière stratégie nationale de lutte contre la corruption⁴⁰, des sessions de formation sont organisées à l'Université de justice de la Fédération de Russie à l'intention de tous les juges. Des cours sur la lutte contre la corruption sont dispensés dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue des juges. La stabilité psychologique des juges, les fondements moraux de l'activité judiciaire et diverses questions portant sur la lutte contre la corruption et la prévention de ce phénomène (s'agissant en particulier des conflits d'intérêts) sont enseignés. Diverses questions portant sur la lutte contre la corruption sont intégrées dans les supports pédagogiques élaborés par la faculté du département de droit civil dans le cadre des travaux d'enseignement. L'EEG a été informée que les juges sont censés suivre une formation continue tous les trois à cinq ans. Le programme sur la lutte contre la corruption fait aussi partie du cursus appliqué au niveau régional. Selon les autorités, des formations et des actions de sensibilisation des juges sur les principes moraux sont organisées régulièrement sous la forme de tables rondes et de conférences interactives.

226. S'agissant des actions de sensibilisation, le département judiciaire de la Cour suprême, en coopération avec la Cour suprême et la Cour constitutionnelle, a approuvé, en 2008, les lignes directrices que les juges et les fonctionnaires fédéraux du système judiciaire doivent suivre pour remplir leur déclaration de revenus, de biens et de passif relatif aux biens. Ces lignes directrices ont pour objet de définir, en adoptant une approche commune, comment les juges du système judiciaire doivent remplir leur déclaration de revenus, de biens et de passif relatif aux biens, ainsi que celle de leurs

⁴⁰ Approuvée par décret présidentiel n° 460 du 13 avril 2016.

épouses et de leurs enfants mineurs. En 2015, le Présidium de la Cour suprême a approuvé d'autres lignes directrices à ce sujet.

227. De plus, en vertu de l'article 3 du CEJ, les juges peuvent s'adresser à la commission d'éthique du Conseil judiciaire pour obtenir des éclaircissements sur le comportement éthique. Quant à savoir si certains juges ont eu recours à cette possibilité, et à quelle fréquence, aucune information n'a été fournie.

228. L'EEG prend note du cadre existant mis en place par l'Université de justice et des institutions régionales officielles qui proposent une formation initiale et continue à l'intention des juges. Parallèlement, au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que des efforts de formation supplémentaires étaient nécessaires, en particulier à destination des juges de paix, qui, selon les estimations, traitent 80% des litiges. Comme cela a été souligné plus haut, les juges de paix sont souvent exposés à des risques de corruption, notamment en raison de leur mandat renouvelable de courte durée ; de ce fait, l'EEG estime qu'il est primordial de mettre en place un cadre solide de formation et de conseil sur l'éthique, la bonne conduite, les conflits d'intérêts et d'autres questions. Cela n'exclut pas que d'autres catégories de juges puissent aussi bénéficier de cette formation.

229. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de renforcer la formation initiale et la formation continue sur les questions de prévention de la corruption, y compris sur la façon de mettre en œuvre le code d'éthique judiciaire, et ce pour tous les juges, et de mettre à la disposition des juges de paix un système de formation et de conseil sur des questions ayant trait à la conduite que l'on attend d'eux, à la prévention des conflits d'intérêts et à d'autres sujets connexes.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

230. Le ministère public est un système unique, fédéral et centralisé d'instances qui supervisent la conformité avec la Constitution et l'exécution des lois (loi fédérale n° 2202-1 du 17 janvier 1992 sur le ministère public de la Fédération de Russie, ci-après « la loi LMP »). Il est compétent dans toutes les procédures, qu'elles soient pénales, civiles, administratives ou commerciales. En vertu de la loi LMP, le ministère public est indépendant du pouvoir judiciaire, du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Les services de poursuites exercent leurs fonctions indépendamment des organes publics fédéraux, des organes des sujets et des instances locales autonomes (article 4, paragraphe 2, de la loi LMP), et toute influence exercée par ces autorités ou par les médias dans le but de peser sur les décisions des procureurs ou d'entraver leurs activités est interdite (article 5, paragraphe 1, de la loi LMP) et passible de poursuites pénales (article 294, paragraphe 2, du Code pénal).

231. Le pays compte au total 36 978 procureurs. Le système de poursuites est composé du Bureau du Procureur général, des bureaux du procureur des sujets fédéraux, des bureaux du procureur militaires et spécialisés ainsi que des bureaux du procureur de ville et de district, et des bureaux du procureur territoriaux, militaires et spécialisés (article 11, paragraphe 1, de la loi LMP). Le Bureau du Procureur général est dirigé par le Procureur général aidé de son premier adjoint et de ses adjoints, et est organisé en directions principales, directions et divisions, qui sont occupées par les procureurs principaux et les procureurs. Les bureaux du procureur des sujets fédéraux sont dirigés par des procureurs, assistés de leur premier adjoint et de leurs adjoints. Ils sont subdivisés en directions et divisions. Les procureurs des sujets fédéraux peuvent disposer d'assistants pour certaines missions spéciales. De la même façon, les bureaux du procureur des villes et des districts sont dirigés par un procureur assisté d'un premier adjoint et de procureurs adjoints, de chef de division, de procureurs principaux et de procureurs assistants.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Recrutement et évolution de carrière

232. Tout d'abord, l'EEG note que par rapport à de nombreux autres États membres du GRECO, le ministère public de la Fédération de Russie est une structure fortement hiérarchisée, qui, à bien des égards, ressemble à celle d'un organisme militaire (discipline stricte, uniforme, recrutement initial précoce, etc.). L'EEG souligne qu'elle ne prend pas position sur le type d'organisation en tant que tel, mais elle considère qu'il est important de conserver ces caractéristiques à l'esprit comme toile de fond à la description et à l'analyse qui suivent.

233. S'agissant de la nomination des procureurs, le Procureur général et ses adjoints sont nommés par le Président de la Fédération de Russie et révoqués par le Conseil de la Fédération. Les procureurs des sujets fédéraux sont nommés par le Procureur général avec l'accord des sujets, et révoqués par le Président. Les procureurs de ville et de district et les autres procureurs de même niveau sont nommés et révoqués par le Procureur général. Les autres procureurs sont nommés et révoqués par le Président (article 129 de la Constitution).

234. Le mandat du Procureur général est de cinq ans ; la même personne peut être nommée deux fois. Le mandat des procureurs des sujets fédéraux ainsi que ceux des villes et des districts est également de cinq ans. Le Procureur général peut prolonger leur mandat d'une durée maximale de cinq ans.

235. S'agissant des critères mis en place pour contrôler l'intégrité des candidats au poste de procureur, lors de la sélection des candidats et de la nomination des agents de poursuites à des postes supérieurs, les connaissances, les savoir-faire et les compétences sont corrélés avec des profils de compétences fixés par ordonnance du Procureur général. À l'entrée d'une académie pour rejoindre le Bureau du procureur et après être diplômé (au moment de postuler), les candidats doivent passer un examen portant notamment sur leurs connaissances juridiques. En outre, une évaluation psychologique professionnelle est réalisée lors de l'admission des candidats à des organes de poursuites, à l'Académie du Bureau du Procureur général et aux instituts universitaires des procureurs. D'après les autorités, l'évaluation psychologique porte une attention particulière aux facteurs de risque montrant une tendance aux comportements de corruption. Les autorités soulignent en outre que parmi les compétences attendues pour servir dans les ministères publics figurent un haut degré de sens juridique et de convictions morales, l'intégrité, le respect des bonnes mœurs, l'esprit communautaire et le respect des intérêts de l'État⁴¹. De plus, il existe un mécanisme de contrôle de l'authenticité et de l'exhaustivité des informations fournies par les candidats à un poste fédéral dans un ministère public, lorsqu'ils sont nommés par le Président et par le Procureur général, ainsi que dans les cas de prolongation du mandat d'un procureur.

236. Les autorités ont précisé que les questions relatives au transfert des procureurs (promotion, rotation) et à l'étude de leur révocation (sauf démission) relèvent de la compétence des responsables qui les ont nommés. La rotation des chefs de ministère public qui sont en poste depuis plus de dix ans est imposée, sachant que leur expérience professionnelle et leur situation personnelle sont prises en compte.

237. L'EEG note tout d'abord une caractéristique distinctive du système russe, à savoir que le ministère public est présenté comme un pouvoir totalement distinct du judiciaire et qu'il fonctionne selon une hiérarchie stricte. Dès lors, la sélection initiale des candidats tient une place particulièrement importante. La sélection initiale des candidats rejoignant la profession au premier échelon se déroule avant l'entrée à l'Académie du ministère public (ou des instituts universitaires affiliés) et les candidats se présentent généralement à l'issue du cycle secondaire dans la perspective d'effectuer toute leur carrière au ministère public ; ils doivent signer un contrat de cinq ans au moment de leur entrée à l'Académie. Selon l'EEG, cela contribue à créer un fort esprit de corps. L'EEG note que la procédure de recrutement au premier échelon est organisée sous la forme d'un examen d'entrée, mais qu'elle met aussi fortement l'accent sur une évaluation psychologique professionnelle des candidats afin d'évaluer leur adéquation aux obligations du poste (charge de travail, stress, etc.) ainsi que leur éventuelle tendance aux comportements s'apparentant à de la corruption. L'EEG n'a pas pu obtenir d'informations claires au cours de la visite sur place sur la manière dont cette évaluation psychologique traite la question de l'intégrité, et souligne que cela laisse place à une part de subjectivité pendant le processus de sélection, et ce malgré l'évaluation initiale de leurs connaissances juridiques. Il serait souhaitable d'avoir des orientations pratiques sur les traits de caractères souhaités afin de réduire le risque de grandes disparités entre évaluations psychologiques.

238. À l'issue de la visite sur place, l'EEG croit comprendre que si les postes d'échelon supérieur sont ouverts aux candidats externes qui n'ont pas suivi la formation de l'Académie du ministère public, mais qui justifient d'une expérience professionnelle pertinente (juristes chevronnés, par exemple), dans la pratique, la grande majorité des postes est pourvue en interne, par le biais de listes de réserve fondées sur le grade du candidat et les postes à pourvoir ; ce système repose sur l'avancement interne et sur le fait que les candidats qui font déjà partie du ministère public font l'objet de contrôles

⁴¹ Annexe au règlement relatif à la procédure à suivre pour préparer et effectuer la sélection psychologique professionnelle des candidats à un poste dans un ministère public de la Fédération de Russie et à la formation dans les instituts d'éducation d'État, approuvée par ordonnance n° 493 du Procureur général de la Fédération de Russie le 15 septembre 2014.

réguliers comme la déclaration de revenus, les évaluations, la formation spécifique, etc. De plus, la sélection ne s'effectue pas par concours, mais sur examen des candidatures. L'EEG estime que la procédure à suivre pour entrer au ministère public sur la base d'une autre expérience juridique devrait être plus transparente, afin d'ouvrir la profession à des candidats extérieurs au ministère public justifiant d'une expérience juridique adéquate.

239. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de rendre la procédure de nomination à des postes de procureur d'échelon supérieur plus transparente vis-à-vis des candidats justifiant d'une expérience professionnelle pertinente, mais qui ne font pas partie du ministère public, en ayant recours à des critères objectifs prédéfinis et à une procédure de recrutement ouverte.

Conditions de service

240. Le salaire des procureurs est composé d'un traitement de base auquel s'ajoutent une prime indexée sur le grade, l'ancienneté et les conditions de travail spéciales, une prime pour travail stressant ou difficile ou pour l'excellence dans le travail, une prime aux titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et d'un titre universitaire dans un domaine de spécialité en lien avec les fonctions officielles de l'intéressé, ou du titre de « juriste honoraire de la Fédération de Russie », d'une prime d'encouragement basée sur les performances trimestrielles et annuelles, et d'autres versements prévus par la législation et d'autres instruments juridiques réglementaires (article 44 de la loi LMP).

241. La loi LMP dispose que le salaire du Procureur général est fixé par le Président. Le Procureur général reçoit un salaire annuel de 1 405 560 RUB (environ 20 435 EUR) et une gratification mensuelle en espèces égale à 1,51 fois la rémunération mensuelle (environ 31 215 EUR). En 2015, le salaire annuel brut d'un procureur en début de carrière s'élevait à 1 345 612 RUB (environ 19 560 EUR).

242. Les procureurs bénéficient de mesures de soutien social, parmi lesquelles le droit à une pension, des indemnités de licenciement, le remboursement des frais de transport public engagés dans le cadre de leurs fonctions officielles, le logement, les soins de santé, un congé annuel de 30 jours civils (ou 45 jours dans les régions soumises à des conditions météorologiques difficiles).

Gestion des affaires et procédure

243. S'agissant des procédures pénales, les administrateurs des ministères publics attribuent les affaires par écrit aux procureurs et, lorsque l'affaire le requiert, à un groupe de procureurs. Au cours de la visite sur place, les autorités ont expliqué que dans les petits ministères publics, le nombre de procureurs pouvait descendre jusqu'à trois et qu'en pareil cas, l'attribution des affaires se faisait donc en fonction du domaine de spécialité de chaque procureur. L'EEG considère néanmoins que globalement il devrait y avoir un ensemble bien défini de principes pour l'attribution des affaires aux procureurs, qui tiennent compte de leur charge de travail et, le cas échéant, de leur domaine de spécialité, et garantissent qu'il ne peut y avoir d'influence indue. Pour cette raison, le GRECO recommande de mettre en place des critères clairs et objectifs pour l'attribution des affaires aux procureurs, de manière à ce que chaque procureur reçoive une charge de travail juste et équitable et que le processus d'attribution soit préservé des influences indues.

244. Au stade de l'instruction, les procureurs peuvent clore une affaire qui est instruite sous la forme d'une enquête ou d'une enquête accélérée et a été soumise avec un acte d'accusation (article 226, paragraphe 1, alinéa 3, et article 226.8, paragraphe 1, alinéa 4, du Code de procédure pénale), y compris à la suite i) d'un arrangement avec la partie lésée, ii) d'un repentir actif, iii) d'un remboursement en totalité des dommages causés au budget de l'État par des infractions économiques avant qu'une audition devant le tribunal

ne soit fixée. Par ailleurs, si les procureurs parviennent à la conclusion que les preuves présentées ne permettent pas de confirmer l'acte d'accusation, ils abandonnent les poursuites et présentent au tribunal les raisons qui justifient ce choix (article 246, paragraphe 7, du Code de procédure pénale). Il en résulte que l'affaire pénale ou les poursuites sont closes en tout ou partie. Dans le cadre de l'instruction, les juridictions peuvent examiner les plaintes contre des actions, omissions et décisions des procureurs qui pourraient porter atteinte aux droits et libertés constitutionnelles des parties à la procédure pénale ou créant un obstacle dans leur accès à la justice (article 29, partie 3, et article 125 du Code de procédure pénale). En outre, toute action, omission et décision des procureurs peuvent faire l'objet de recours de la part des parties à la procédure pénale ou toute autre personne dont les intérêts pourraient être affectés par la mesure procédurale (article 125, partie 1, Code de procédure pénale).

245. Les procureurs peuvent alléger le chef d'inculpation avant que le tribunal ne se retire pour prononcer la peine (article 246, paragraphe 8, du Code de procédure pénale). Ils peuvent aussi engager des poursuites dans une affaire pénale sur la base de faits nouveaux qui sont inconnus du tribunal au moment où ce dernier rend sa décision et qui éliminent le caractère délictueux et punissable de l'acte, ou sur la base de faits récemment découverts qui existaient au moment de l'entrée en vigueur de la décision du tribunal, mais que ce dernier ignorait (article 415 du Code de procédure pénale).

246. Quant aux procédures civiles, le droit de modifier le motif, l'objet ou le montant d'une plainte ou de la classer sans suite est octroyé au procureur qui a intenté l'action. Un procureur prenant part à une affaire concernant une plainte déposée par un autre procureur informe ce dernier lorsque les circonstances exigent un acte de procédure immédiat. Le procureur ayant déposé la plainte effectue l'acte de procédure requis ou demande au premier, par écrit, de s'en charger. Le droit d'interjeter appel est octroyé au procureur prenant part à l'affaire et le droit de former un pourvoi en cassation est octroyé au Procureur général ou à ses adjoints, aux procureurs des sujets fédéraux et aux procureurs des districts militaires.

247. La participation aux procédures d'arbitrage est assurée, en principe, par la subdivision structurelle des ministères publics des sujets fédéraux, en fonction du lieu du tribunal d'arbitrage qui juge l'affaire. La participation d'un procureur à l'examen, par un tribunal d'arbitrage, des poursuites engagées en application de la législation de lutte contre la corruption est assurée par le personnel des subdivisions structurelles du Bureau du Procureur général, des ministères publics des sujets fédéraux ou du bureau du procureur militaire ayant déposé la plainte.

248. La décision de dessaisir un procureur d'une affaire est prise, au stade de l'instruction, par le procureur d'échelon supérieur, et, au stade des poursuites, par le tribunal qui juge l'affaire (voir les paragraphes 261-262 concernant la récusation à propos des motifs de dessaisissement des procureurs). Selon les autorités, un procureur d'échelon supérieur ne peut dessaisir un procureur d'échelon inférieur d'une affaire que dans des circonstances exceptionnelles prévues par la loi. Les autorités ont ajouté que toute résolution prise par un procureur d'échelon supérieur doit être motivée lorsque le procureur d'échelon inférieur n'est pas d'accord. Les instructions du procureur d'échelon supérieur ne sont pas rendues publiques, mais elles sont consignées dans le dossier de l'affaire.

249. Les poursuites pénales doivent être menées dans un délai raisonnable (article 6.1 du Code de procédure pénale) et sur une durée spécifiée par le Code de procédure pénale, laquelle peut, dans certaines circonstances, être prolongée. Les circonstances liées au fonctionnement du ministère public ne peuvent être invoquées pour justifier un dépassement des délais raisonnables. Cela étant, comme on l'a vu plus haut, compte tenu des nombreuses constatations, par la Cour européenne des droits de l'homme, de violation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH par la Fédération de Russie, l'EEG invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour éviter les procédures trop longues.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

250. Les principes généraux, y compris de nature morale et juridique, ayant trait au statut de procureur sont inscrits dans la loi sur le ministère public, qui contient le texte du serment des procureurs⁴². De plus, la loi de lutte contre la corruption (Loi LLC) LLC et la loi sur la fonction publique, les principes généraux sur la conduite officielle des fonctionnaires et le code d'éthique du personnel des ministères publics s'appliquent aux procureurs.

251. Le code d'éthique du personnel des ministères publics a été élaboré par le Bureau du Procureur général et par l'Académie du Bureau du Procureur général. En cas de manquement, les procureurs reçoivent une mise en garde orale pour conduite inappropriée, et il peut leur être demandé de présenter des excuses publiques. La violation des normes énoncées dans le code par un acte jetant le discrédit sur un membre du ministère public est une raison suffisante pour engager contre lui une procédure disciplinaire.

252. L'article 10 de la loi LLC, qui définit le conflit d'intérêts, s'applique aux procureurs. Le Procureur général doit signaler la survenue, dans l'exercice de ses fonctions officielles, de tout intérêt personnel faisant naître ou susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, et prendre des mesures pour prévenir ou résoudre ledit conflit. La procédure à suivre pour prévenir et résoudre un conflit d'intérêts concernant un procureur est décrite à l'article 11 de la loi LLC, qui fait obligation à l'intéressé d'informer l'employeur de tout conflit d'intérêts et au représentant de l'employeur de prendre des mesures préventives ou de résoudre le conflit qui a été porté à sa connaissance. La prévention ou la résolution d'un conflit d'intérêts peut consister à modifier le poste officiel ou les fonctions officielles de l'intéressé, et, ce faisant, à restreindre ses fonctions et/ou à lui faire abandonner les avantages qui sont à l'origine du conflit. Il est aussi possible de lui retirer ses fonctions.

253. Les autorités ont indiqué qu'un responsable d'un ministère public qui a connaissance de la survenue d'un intérêt personnel concernant un subordonné, faisant naître ou pouvant faire naître un conflit d'intérêts, doit aussi se voir retirer ses fonctions en raison d'une perte de confiance si aucune mesure n'est prise pour prévenir et/ou résoudre le conflit d'intérêts concernant son subordonné, conformément à la procédure prévue par la législation fédérale régissant les questions de service dans les ministères publics (article 41.9, alinéa 2, de la loi LMP).

254. Les procureurs sont tenus d'avertir les responsables du ministère public dans lequel ils exercent de toutes les occasions où ils ont été directement contactés par une personne cherchant à abuser de leur position officielle, à donner ou à recevoir un pot-de-vin, à abuser de leur pouvoir ou à profiter illégalement de leur position officielle pour tirer un profit comme de l'argent, des objets de valeur, des biens ou des services relatifs aux biens, et d'autres droits relatifs aux biens pour eux-mêmes ou pour des tiers, ou pour qu'un tel profit soit procuré aux parties susmentionnées par d'autres personnes (ordonnance du Procureur général n° 142 du 6 mai 2009).

⁴² « Faisant le serment de servir le droit, je prends l'engagement solennel d'observer scrupuleusement la Constitution, les lois et les obligations internationales de la Fédération de Russie, en refusant de tolérer le moindre écart par rapport à elles ; de combattre sans merci tout manquement au droit, quel qu'en soit l'auteur ; de tout mettre en œuvre pour que le contrôle effectué par les autorités de poursuites atteigne un haut niveau d'efficacité ; de défendre activement les intérêts des personnes, de la société et de l'État ; d'être sensible et attentif à toute proposition, demande et plainte de la part des citoyens ; d'agir avec objectivité et équité lorsque je statue sur le futur des personnes ; de préserver strictement tout secret d'État ou autre protégé par la loi ; d'améliorer sans cesse mes compétences, de choyer mon honneur professionnel, d'être un modèle d'intégrité, de vertu morale et de modestie, et de protéger scrupuleusement et de diffuser les traditions les plus nobles du service de poursuites. Je suis pleinement conscient que toute violation de ce serment est incompatible avec le maintien de mon emploi dans le service de poursuites. »

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

255. Les procureurs ne sont pas autorisés à être membres d'un organe élu ou autre créé par les pouvoirs publics de l'État, par des instances locales autonomes ou par toute organisation publique poursuivant des objectifs politiques, à combiner leur activité principale avec toute autre activité rémunérée ou non (à l'exception des activités d'enseignement, scientifiques et créatives, à condition qu'elles ne portent pas préjudice à leur activité principale), à être intégrés dans les structures d'ONG étrangères et de leurs antennes en Fédération de Russie, à moins qu'un accord international ou une loi fédérale n'en dispose autrement (article 4, paragraphes 3, 4 et 5, de la loi LMP).

256. Les procureurs sont soumis à des restrictions, des interdictions et des obligations, qui sont énoncées dans la loi LLC et la loi sur la fonction publique, et, entre autres, ils ne peuvent pas mener d'activités commerciales à titre personnel ou via des agents, participer à la gestion d'organismes économiques (à l'exception, entre autres, des syndicats et des conseils municipaux), ni acquérir des titres mobiliers susceptibles de générer des revenus.

257. De plus, les membres suivants des ministères publics ne sont pas autorisés à détenir et/ou utiliser des instruments financiers étrangers : i) le Procureur général, son premier adjoint et ses adjoints, ii) les procureurs des sujets fédéraux et les procureurs équivalents, iii) les membres du service de poursuites occupant un poste dans le service public fédéral et exerçant des fonctions qui suppose de participer à la préparation de décisions concernant des questions de souveraineté de l'État et de sécurité nationale.

258. Les procureurs doivent transférer leurs valeurs mobilières et/ou leurs actions dans des fiducies pour éviter tout conflit d'intérêts (article 11, paragraphe 6, de la loi LMP). Avant de procéder au transfert, ils doivent informer leur supérieur immédiat qu'ils détiennent ce type d'instrument financier.

259. S'agissant des restrictions applicables après la cessation des fonctions, les procureurs ont le droit, pendant deux ans à compter de leur révocation, de travailler pour une société ou une organisation ou d'intervenir en qualité de conseiller auprès d'une société ou d'une organisation et de facturer des honoraires supérieurs à 100 000 RUB (environ 1 470 EUR) par mois sous réserve de l'accord de la commission de certification du Bureau du Procureur général (voir le paragraphe 279) afin de garantir qu'aucune de leurs décisions antérieures n'a bénéficié à la société ou à l'organisation en question s'ils ont été amenés à superviser l'application des lois fédérales par cette dernière (article 12, paragraphe 1, de la loi LLC). La société ou l'organisation doit informer le Bureau du Procureur général de son intention d'employer un ancien procureur, faute de quoi elle s'expose à des sanctions d'un montant allant de 100 000 à 500 000 RUB (environ, 1 470 à 7 350 EUR).

Récusation

260. Dans un certain nombre de cas, les procureurs peuvent demander l'abstention ou être retirés d'une affaire en raison d'un conflit d'intérêts.

261. Un procureur n'est pas autorisé à participer à une procédure pénale : i) s'il est victime, demandeur ou défendeur dans une affaire civile, ou témoin dans une affaire pénale ; ii) s'il a pris part à la procédure en qualité de juré ou d'expert, ou s'il a été impliqué dans la procédure d'une façon ou d'une autre ; iii) s'il est un parent proche ou une relation de l'un des participants à la procédure. En outre, les procureurs ne sont pas autorisés à participer à une procédure pénale s'il existe des circonstances portant à croire

qu'ils ont personnellement, directement ou indirectement, un intérêt dans l'issue de ladite procédure. Si le procureur ne s'est pas retiré de la procédure pénale, il peut être récusé par le défendeur, son représentant légal, un autre procureur ou par des victimes, des demandeurs ou des défendeurs dans une affaire civile ou leurs représentants. Des règles analogues s'appliquent aux procédures civiles et d'arbitrage (article 28 du Code de procédure civile ; article 23 du Code de procédure d'arbitrage).

262. Lorsque l'avis d'un procureur est matériellement incompatible avec l'avis exprimé dans l'acte d'accusation, il doit en informer le procureur qui a engagé la poursuite. En cas de désaccord marqué avec la position du procureur qui est à l'origine de l'acte d'accusation, il doit remplacer le procureur ou mener les poursuites lui-même (ordonnance du Procureur général n° 465 du 25 décembre 2002 sur la participation des procureurs aux stades judiciaires des poursuites pénales).

Cadeaux

263. Il est interdit d'offrir des cadeaux à des procureurs dans l'exercice ou au titre de leurs fonctions, sauf si la valeur du cadeau est inférieure ou égale à 3 000 RUB (environ 50 EUR) (article 575, alinéa 1, sous-alinéa 3, du Code civil). Les cadeaux dont la valeur dépasse ce montant sont considérés comme des propriétés de l'État ; le procureur doit remettre le cadeau au bureau du procureur dont il dépend. Cette règle ne s'applique pas aux cas où le cadeau a été offert au procureur à titre privé. En outre, le code d'éthique des procureurs précise que les procureurs doivent éviter tout lien personnel ou financier et conflits d'intérêts qui pourraient porter préjudice à leurs honneur ou dignité ou pourrait atteindre à l'image des services de poursuites. Dans leurs activités extra-professionnelles, les procureurs ne doivent pas permettre que l'utilisation de leurs fonctions puissent influencer les activités de quel qu'organe, organisation, responsable ou citoyen que ce soit pour décider de sujets qui peuvent les intéresser directement ou indirectement. Les atteintes aux dispositions pertinentes du code entraînent des sanctions (réprimande orale, avertissement et excuses publiques) qui sont une base suffisante pour entamer une procédure disciplinaire.

264. Tous les cadeaux offerts dans le cadre d'événements protocolaires, de missions professionnelles ou d'autres activités officielles doivent être signalés, dans un délai de trois jours, auprès du bureau du procureur dont dépend l'intéressé. Les cadeaux d'une valeur supérieure à 3 000 RUB ou dont la valeur n'est pas connue doivent être remis en vue de leur stockage. La valeur du cadeau inscrite dans le registre est déterminée à partir de la valeur de marché ou du prix d'articles similaires dans des conditions comparables. La valeur de marché est confirmée par les papiers qui accompagnent le cadeau ou par un expert. Les cadeaux dont la valeur ne dépasse pas 3 000 RUB sont rendus. Les cadeaux dont la valeur dépasse 3 000 RUB doivent être consignés dans le registre des biens fédéraux ou dans le registre du sujet fédéral concerné. Les procureurs qui ont remis un cadeau d'une valeur supérieure à 3 000 RUB peuvent en faire l'acquisition en déposant une demande dans les deux mois.

265. L'EEG relève qu'il semble exister une certaine incertitude quant à la distinction entre d'une part les cadeaux reçus par des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions officielles – qui doivent être signalés –, et, d'autre part, les cadeaux reçus dans le cadre privé, qui n'ont pas besoin d'être signalés. Il existe un risque que les cadeaux reçus en marge d'événements officiels ou de voyages d'affaires pour influencer le procureur ne soient pas déclarés.

266. Selon l'EEG les règles concernant les cadeaux et la déclaration des revenus, des dépenses et du passif relatif aux biens devraient imposer aux procureurs de déclarer tous les cadeaux, monétaires ou en nature, reçus de tierces parties, qu'ils aient été reçus ou non dans le strict exercice de leurs fonctions judiciaires (cadeaux reçus au cours d'événements officiels par exemple) ou qu'ils puissent être considérés comme étant liés,

d'une façon ou d'une autre, à leurs fonctions judiciaires (cadeaux destinés à s'attirer la sympathie d'un procureur par exemple). Le GRECO recommande d'élaborer des orientations pratiques sur l'obligation pour les procureurs de déclarer tous les cadeaux, y compris en nature, reçus de tierces parties.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

267. En ce qui concerne les contacts avec les tiers, les règles de conduite des procureurs dans le cadre des activités extraprofessionnelles sont énoncées dans le code d'éthique du personnel des ministères publics. Les procureurs s'engagent, dans le cadre de leurs activités professionnelles et extraprofessionnelles, à éviter tout lien personnel et financier et tout conflit d'intérêts ; à s'abstenir de toute action susceptible d'être considérée comme une intervention visant à aider des personnes à acquérir des droits ou à être exemptées de certaines obligations ou responsabilités ; à éviter toute ingérence dans les activités des instances de l'État, des instances locales autonomes, et d'organisations commerciales ou non commerciales. Les procureurs doivent, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, informer leur supérieur immédiat de toute demande ou proposition que ferait une personne, quelle qu'elle soit, pour les écarter du droit et des règles de conduite.

268. En ce qui concerne les informations confidentielles, les procureurs ne sont pas autorisés à divulguer ni à utiliser, à des fins sans rapport avec la fonction publique, des données auxquelles ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions et qui sont classées confidentielles ou privilégiées en vertu du droit fédéral (article 17, paragraphe 1, de la loi sur la fonction publique). Cette interdiction s'applique aussi après qu'ils ont cessé leurs fonctions au ministère public (article 17, paragraphe 3, de la loi sur la fonction publique). Un procureur peut être révoqué pour avoir divulgué des informations considérées comme un secret d'État ou autre protégé par la loi (article 46, paragraphe 1, alinéa e, de la loi LMP).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

269. Tous les procureurs doivent fournir des informations sur leurs revenus, leurs biens et leur passif relatif aux biens et sur ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs. Ces informations sont fournies dans une déclaration, qui doit comprendre les revenus (notamment les revenus de l'activité professionnelle principale et des activités d'enseignement et de recherche ; les dépôts bancaires ; les titres et les intérêts dans des sociétés) ; les dépenses ; les biens ; les comptes bancaires et le montant des fonds reçus pendant la période de référence si ce montant dépasse le revenu total de la personne et de son conjoint pour la période de référence et les deux années précédentes ; les titres, y compris les actions, et les autres participations dans des sociétés et des fondations ; le passif relatif aux biens et le passif de nature financière (prêts, crédits, etc.).

270. Ces informations sont fournies, par chaque procureur à son arrivée au ministère public, au département des ressources humaines du bureau du procureur compétent. La période de référence correspond à l'année calendaire qui précède l'année de déclaration des revenus. Les informations sont fournies tous les ans, le 30 avril de l'année qui suit l'année de référence.

271. Le règlement relatif à la procédure d'information des organes et institutions du ministère public concernant les revenus, les dépenses, les biens et le passif relatif aux biens établit une liste des personnes dont les informations concernant les revenus, les dépenses, les biens et le passif relatif aux biens (et ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs) sont publiées sur le site web officiel des ministères publics.

Contrôle et application de la loi

272. La décision d'engager une procédure pénale à l'encontre d'un procureur ou de l'appeler à la barre en qualité de prévenu dans une affaire pénale engagée à l'encontre d'une autre personne est prise par l'antenne du comité d'enquête qui exerce dans le sujet fédéral concerné. Dans le cas des procureurs d'échelon supérieur, la décision est prise par le président du comité d'enquête ou par son adjoint. Dans le cas du Procureur général, la décision est prise par le président du comité d'enquête, sur la base d'une conclusion émanant d'un collège composé de trois juges de la Cour suprême et approuvée sur proposition du Président quant à la présence des éléments constitutifs d'une infraction. Un procureur détenu parce que soupçonné d'avoir commis une infraction est libéré aussitôt que son identité a été établie, à l'exception du cas de flagrant délit. L'EEG note qu'en vertu de l'article 447 du Code de procédure pénale, des procédures pénales spéciales s'appliquent aux procureurs, ce qui explique l'intervention du comité d'enquête décrite plus haut. Cela étant, les procureurs font partie des hauts fonctionnaires qui bénéficient de l'immunité de poursuites pénales.

273. En 2015, la responsabilité pénale de 18 membres du personnel des ministères publics (c'est-à-dire des procureurs ainsi que d'autres personnes employées dans des ministères publics) a été engagée, notamment pour infraction de corruption (11 personnes) ; 16 procédures pénales ont été instruites à l'encontre de membres du personnel des ministères publics, notamment pour des infractions de corruption (11 affaires pénales). D'après le rapport officiel du Bureau du Procureur général, en 2015, des condamnations en première instance ont été rendues à l'encontre de 18 procureurs (16 procureurs en 2014, et 8 en 2013).

274. Les procureurs qui ne respectent pas les restrictions, les interdictions, les exigences en matière de prévention ou de résolution des conflits d'intérêts et les obligations qui leur incombent en vertu des lois fédérales sur la lutte contre la corruption doivent faire l'objet de sanctions pénales, parmi lesquelles le rappel à l'ordre, la réprimande, le blâme, la rétrogradation, l'avertissement pour manquement et la révocation (article 41.8 de la loi LMP).

275. Un procureur est révoqué s'il omet de prendre des mesures pour prévenir et/ou résoudre un conflit d'intérêts ; s'il omet de fournir des informations sur ses revenus, ses biens et son passif relatif aux biens et ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs ou qu'il fournit des informations trompeuses ou incomplètes ; s'il participe à des activités de l'autorité administrative d'une société contre rémunération et qu'il mène des activités commerciales ; s'il est membre d'une autorité administrative, du conseil d'administration ou du comité de surveillance ou d'autres organes d'une ONG, à moins que cela ne soit prévu dans un accord international ou dans la législation fédérale ; s'il ne respecte pas l'interdiction d'ouvrir et de détenir un compte et de conserver des capitaux et des objets de valeur dans une banque étrangère située à l'étranger et/ou s'il utilise des instruments financiers étrangers.

276. Des dispositions spéciales s'appliquent aux sanctions prévues en cas d'infraction de corruption (article 41.10 de la loi LMP). Les sanctions sont appliquées sur la base d'une recommandation formulée par la commission compétente sur le respect des exigences en matière de comportement officiel et de résolution des conflits d'intérêts (commissions de certification). Au moment d'appliquer des sanctions, il est tenu compte de la nature et de la gravité de l'infraction, des circonstances dans lesquelles elle a été commise, du respect d'autres restrictions, interdictions et exigences en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts et des obligations prescrites aux fins de la lutte contre la corruption, ainsi que des performances du procureur dans l'exercice de ses fonctions officielles. Une sanction de type rappel à l'ordre ou réprimande peut être appliquée lorsque l'infraction de corruption est considérée comme mineure.

277. Les sanctions sont appliquées sur la base d'un rapport d'inspection établi par les ressources humaines du ministère public concerné sur la prévention de la corruption et d'autres infractions, ou, le cas échéant, sur recommandation de la commission de certification dudit ministère public.

278. En 2015, des sanctions disciplinaires ont été imposées à 3 409 membres du personnel (procureurs ou autres) des ministères publics. Parmi ces cas, les infractions de corruption concernaient 64 personnes.

Commissions de certification

279. Les commissions de certification qui ont été créées dans chaque ministère public contribuent à faire en sorte que les procureurs respectent leurs obligations d'information concernant leurs revenus, leurs biens et leur passif relatif aux biens, ainsi que ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs ; leurs obligations en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts ; les obligations qui leur incombent en vertu des lois LMP et LCC et d'autres lois fédérales ; et leurs obligations de mettre en œuvre au sein des ministères publics les mesures de prévention de la corruption.

280. Les commissions de certification sont composées d'un président (premier adjoint ou adjoint au chef du ministère public), d'un vice-président (l'un des procureurs membres de la commission), d'un secrétaire (agent du ministère public) et de membres (dont un membre du département des ressources humaines et un ou des représentants d'organisations scientifiques et d'instituts de formation professionnelle, dont les activités sont pertinentes). La commission de certification du Bureau du Procureur général inclut également un représentant du Département présidentiel chargé de la lutte contre la corruption. Il existe aussi une possibilité d'inclure un représentant d'une organisation de vétérans établie au sein des services des poursuites ou des institutions de la Fédération de Russie, ainsi qu'un représentant syndical. Une session de la commission de certification se tient en présence du procureur à l'encontre duquel un problème de conformité avec les obligations de bonne conduite et/ou de résolution d'un conflit d'intérêts a été soulevé, ou en présence d'un ancien procureur. Les explications fournies par le procureur sont entendues et les documents examinés sur le fond.

281. La commission de certification se réunit notamment dans les cas suivants : demande du chef du ministère public concernant le respect des obligations en matière de bonne conduite et/ou de résolution des conflits d'intérêts ou concernant la mise en œuvre de mesures de prévention de la corruption ; demande d'un ancien procureur souhaitant obtenir un accord pour occuper un poste ou travailler dans une organisation commerciale ou à but non lucratif et notification de l'organisation en question précisant si les anciennes fonctions du procureur l'ont amené à contrôler si elle appliquait les lois fédérales ; déclaration d'un procureur concernant l'impossibilité, en raison de facteurs extérieurs, de fournir des informations sur les revenus, les biens et le passif relatif aux biens de son conjoint et de ses enfants mineurs ; déclaration d'un procureur concernant l'impossibilité de respecter l'obligation de ne pas ouvrir ni détenir de comptes dans des banques étrangères à l'étranger en raison de facteurs extérieurs. Les décisions des commissions de certification, qui sont consultatives, sont en principe prises au scrutin secret et à la majorité simple des membres présents à la session.

282. La commission de certification du Bureau du Procureur général a tenu deux sessions en 2014 et trois en 2015. Dans les ministères publics des sujets fédéraux et dans les ministères publics spécialisés équivalents, 124 sessions ont été organisées en 2014, et 278 en 2015. Au Bureau central, en 2015, une infraction a été détectée concernant un conflit d'intérêts ; dans les bureaux régionaux, en 2014, 58 infractions ont

été relevées, dont huit concernaient un conflit d'intérêts, et en 2015, 234 infractions ont été constatées, dont 52 concernaient un conflit d'intérêts⁴³.

283. De plus, sur décision du chef de l'administration du Président ou du président du Présidium du Conseil du Président sur la lutte contre la corruption, le Département présidentiel chargé de la lutte contre la corruption contrôle l'authenticité et la complétude des informations fournies par les candidats au poste de procureur, lorsque leur nomination et leur révocation sont prononcées par le Président ou sur recommandation du Président, et par les candidats souhaitant accéder au poste de premier adjoint ou d'adjoint au Procureur général ou titulaires de ce poste, qui sont nommés par le Président sur recommandation du Procureur général. Les procureurs qui se sont vu imposer une sanction ont la possibilité d'un recours auprès du procureur de rang supérieur puis le cas échéant d'un tribunal.

284. L'EEG comprend que les enquêtes disciplinaires concernant les allégations de violation commise par un procureur sont menées par le département des ressources humaines du ministère public où exerce le procureur. Les commissions de certification, qui sont rattachées à chaque ministère public examine les éventuelles violations du code d'éthique et les situations ad hoc de conflits d'intérêt et propose des sanctions. Si les commissions de certification incluent aussi un ou des représentants de monde universitaire, ces commissions s'inscrivent néanmoins dans la structure hiérarchique des ministères publics. En effet, elles sont présidées par le premier adjoint ou par un adjoint du président du ministère public concerné et sont composées de manière prédominante de procureurs et de membres de ce dernier. Leur rôle est consultatif et la décision de prendre ou non des sanctions disciplinaires revient au Procureur général dans le cas des procureurs nommés par lui et aux présidents des ministères publics dans le cas des procureurs nommés par eux.

285. Toute en reconnaissant que les procédures disciplinaires internes ne se prêtent pas en toute circonstance à un examen public, l'EEG souligne qu'un mécanisme autonome distinct de la ligne hiérarchique devrait se voir confier le rôle de connaître des procédures disciplinaires contre les procureurs. Selon l'EEG, publier les résultats de l'issue définitive des procédures disciplinaires, selon ce qui est approprié, aurait des avantages évidents en termes de transparence. Par conséquent, le GRECO recommande que les procédures disciplinaires menées à l'encontre de procureurs par les services du ministère public soient traitées avec un degré suffisant d'autonomie et garantissent une responsabilité vis-à-vis du public et une transparence accrues.

Formation et sensibilisation

286. Selon les autorités, les objectifs principaux des formations professionnelles existantes sont les suivants : qualités et compétences professionnelles et psychologiques nécessaires aux procureurs pour résoudre des problèmes concrets ; amélioration du style et des méthodes de travail des responsables des services de poursuites sur le plan du management ; formation et éducation du personnel subordonné ; limitation des formulaires de demande et méthodes d'organisation ; avancement professionnel.

287. À l'heure actuelle, la formation du personnel des services de poursuite comprend la formation des élèves de l'Académie du Bureau du Procureur général et de ses instituts,

⁴³ Des contrôles concernant le respect des restrictions et interdictions par d'autres agents du ministère public et les obligations en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts ont été effectués. En 2015, un contrôle sur la prévention ou la résolution des conflits d'intérêts a été réalisé en lien avec le personnel du Bureau central (aucun en 2014). Des contrôles analogues ont été réalisés en lien avec 66 agents des ministères publics régionaux : neuf contrôles en 2014, et 57 en 2015. En 2015, des procédures disciplinaires ont été engagées sur la base des conclusions des commissions à l'encontre de 82 agents, dont un du Bureau central et 81 des ministères régionaux, et, en 2014, à l'encontre de 26 agents des ministères régionaux.

la formation dispensée dans les instituts de poursuite au sein des établissements de l'enseignement supérieur, et la formation des jeunes recrues dispensée dans les centres de formation professionnelle interrégionaux. L'Académie et ses instituts dispensent des programmes de développement professionnel et de formation continue, et le Bureau du Procureur général et les ministères publics des sujets fédéraux organisent régulièrement des séminaires.

288. L'« éthique professionnelle » est enseignée à l'Académie du Bureau du Procureur général en tant que matière obligatoire, et une formation sur le « cadre juridique de lutte contre la corruption » est proposée en option. La lutte contre la corruption est aussi enseignée dans le cadre des « formations interdépartementales », dans les ministères publics, les centres de formation interrégionaux, etc.

289. L'Académie du Bureau du Procureur général et ses antennes proposent aussi une formation continue pour les membres des services de poursuite. Cette formation doit être suivie au minimum une fois tous les cinq ans. Chaque année, plus de 2 000 membres des services de poursuite suivent une formation initiale ou continue.

290. L'EEG note que l'éthique professionnelle fait partie intégrante de la formation initiale des procureurs, mais elle considère qu'il serait tout aussi important de veiller à ce qu'une formation continue régulière sur la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité soit dispensée sur l'ensemble du territoire. Cette formation pourrait être dispensée par les différents ministères publics, à condition qu'elle repose sur un programme commun. Par conséquent, le GRECO recommande le renforcement de la formation continue régulière des procureurs en matière de prévention de la corruption, d'éthique et d'intégrité.

291. En ce qui concerne les conseils, des documents réglementaires et administratifs et d'autres documents du Bureau du Procureur général, notamment ceux concernant la prévention de la corruption, sont envoyés à tous les ministères publics pour analyse et exécution. Le Bureau du Procureur général transmet aux ministères publics de plus bas niveau des lettres d'information et des codes de bonne pratique, dont le but est d'expliquer les évolutions de la législation de lutte contre la corruption et d'apporter des conseils. De plus, les ordonnances du Procureur général sont publiées dans une revue mensuelle de recherche et de pratique (*Zakonnost*).

292. Les procureurs qui sollicitent, par écrit et/ou par oral, des conseils sur des questions relatives aux conflits d'intérêts ou à l'interdiction ou à la limitation de certaines activités obtiennent des informations écrites et/ou orales de la part des divisions structurelles du Bureau du Procureur général, des divisions des ministères publics des sujets fédéraux et des ministères publics équivalents compétents.

293. Sont publiés sur les sites web des ministères publics des informations sur les revenus, les dépenses, les biens et le passif relatif aux biens des procureurs et des membres de leur famille, les résultats des travaux des commissions sur le respect des obligations concernant la conduite officielle des fonctionnaires fédéraux et la résolution des conflits d'intérêts, ainsi que des lignes directrices.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

294. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Fédération de Russie :

Concernant les parlementaires

- i. que la transparence du processus législatif soit renforcée i) en instaurant l'obligation d'organiser, en règle générale, des consultations publiques pour les projets de loi examinés à l'Assemblée nationale, ii) en veillant à ce que les demandes d'accréditation des médias pour avoir accès au processus parlementaire soient examinées dans un délai raisonnable, suivant les circonstances, et que les motifs de rejet soient revus afin de faciliter l'accès des médias (paragraphe 38) ;
- ii. que soit adopté un code d'éthique ou de conduite à l'usage des parlementaires, qui traitera de diverses situations de conflit d'intérêts (cadeaux et autres avantages, contacts avec les tiers, activités accessoires, problèmes survenant après la cessation des fonctions, etc.), qu'il soit rendu accessible au public et qu'il soit complété par des mesures pratiques aux fins de sa mise en œuvre et de son application (paragraphe 48) ;
- iii. élaborer des orientations pratiques sur l'obligation pour les parlementaires de déclarer les cadeaux, y compris en nature, reçus de tierces parties (paragraphe 62) ;
- iv. que les déclarations des revenus, des intérêts, des biens et du passif des membres du Parlement soient publiées après leur soumission à la Douma d'État ou au Conseil de la Fédération, sans oublier d'informations (sources des revenus par exemple), à l'exception de celles qui sont préjudiciables à la vie privée des parlementaires, de leur conjoint ou de leurs enfants mineurs (paragraphe 78) ;
- v. renforcer le système de déclaration des revenus, des intérêts, des biens et du passif par un mécanisme de contrôle efficace, et ce pour les deux chambres de l'Assemblée nationale (ce qui comprend notamment la vérification des sources de revenus des parlementaires) (paragraphe 97) ;
- vi. que la possibilité d'initier un contrôle de la déclaration des revenus, des intérêts, des biens et du passif des parlementaires soit réservée aux commissions parlementaires compétentes, afin de préserver l'indépendance du pouvoir législatif, à la fois réelle et perçue (paragraphe 99) ;
- vii. veiller à ce que toute une série de sanctions appropriées, efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être imposées aux membres du Parlement en cas de violation de l'obligation d'intégrité liées aux déclarations de revenus, d'intérêts, de biens et du passif, y compris lorsque les déclarations sont incomplètes ou incorrectes (paragraphe 101) ;
- viii. dispenser des formations régulières spécialisées sur les questions d'éthique et les conflits d'intérêts à l'intention de l'ensemble des

parlementaires, en mettant l'accent sur les nouveaux élus (paragraphe 113) ;

Concernant les juges

- ix. que les exigences d'intégrité dans la sélection, la nomination et la promotion des juges répondent à des critères objectifs que le public puisse consulter (paragraphe 146) ;
- x. que le processus de recrutement des juges soit revu de façon à mieux préserver la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice vis-à-vis de l'exécutif, en renforçant de façon significative le rôle du judiciaire dans le processus de sélection des candidats à la fonction de juge menant à leur nomination par le Président (paragraphe 150) ;
- xi. aux autorités fédérales de chercher les moyens de renforcer la sécurité du mandat des juges de paix en coopération avec les sujets fédéraux (paragraphe 155) ;
- xii. réintégrer dans le Code d'éthique judiciaire, comme garanties de l'impartialité et de l'intégrité des juges, les dispositions qui en ont été exclues et se rapportent à l'impartialité et l'intégrité des juges (parents proches ayant un intérêt au procès ; action pouvant générer un conflit d'intérêts ; relations personnelles avec les parties au procès) (paragraphe 184) ;
- xiii. donner aux parties au procès dont la demande de récusation du ou des juges statuant sur leur affaire et sur cette demande a été rejetée la possibilité de former immédiatement un recours contre ce refus, sans préjudice de la conduite des procédures judiciaires dans un délai raisonnable (paragraphe 196) ;
- xiv. élaborer des orientations pratiques sur l'obligation pour les juges de déclarer tous les cadeaux, y compris en nature, reçus de tierces parties (paragraphe 199) ;
- xv. renforcer la transparence en matière de déclaration de revenus, de dépenses, d'intérêts, de biens et de passif des juges concernant les sources de revenus, y compris en lien avec les activités accessoires, en respectant leur vie privée et leur sécurité ainsi que celles de leurs proches (paragraphe 208) ;
- xvi. que l'immunité des juges soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle ») dans toute la mesure du possible (paragraphe 214) ;
- xvii. renforcer la formation initiale et la formation continue sur les questions de prévention de la corruption, y compris sur la façon de mettre en œuvre le code d'éthique judiciaire, et ce pour tous les juges, et de mettre à la disposition des juges de paix un système de formation et de conseil sur des questions ayant trait à la conduite que l'on attend d'eux, à la prévention des conflits d'intérêts et à d'autres sujets connexes (paragraphe 229) ;

Concernant les procureurs

- xviii. rendre la procédure de nomination à des postes de procureur d'échelon supérieur plus transparente vis-à-vis des candidats justifiant d'une expérience professionnelle pertinente, mais qui ne font pas partie du ministère public, en ayant recours à des critères objectifs prédéfinis et à une procédure de recrutement ouverte (paragraphe 239) ;
- xix. mettre en place des critères clairs et objectifs pour l'attribution des affaires aux procureurs, de manière à ce que chaque procureur reçoive une charge de travail juste et équitable et que le processus d'attribution soit préservé des influences indues (paragraphe 243) ;
- xx. élaborer des orientations pratiques sur l'obligation pour les procureurs de déclarer tous les cadeaux, y compris en nature, reçus de tierces parties (paragraphe 266) ;
- xxi. que les procédures disciplinaires menées à l'encontre de procureurs par les services du ministère public soient traitées avec un degré suffisant d'autonomie et garantissent une responsabilité vis-à-vis du public et une transparence accrues (paragraphe 285) ;
- xxii. le renforcement de la formation continue régulière des procureurs en matière de prévention de la corruption, d'éthique et d'intégrité (paragraphe 290).

295. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici au 30 avril 2019. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

296. Le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.
